

PROGRAMA  
NACIONAL DE  
CAPACITAÇÃO  
DAS CIDADES



Secretaria Nacional  
de Programas Urbanos    Ministério  
das Cidades

## Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia



9 788579 580147

Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia

**Seminário Internacional Instrumentos  
Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra  
e de Indução do Desenvolvimento Urbano:  
um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia**

COORDENAÇÃO GERAL DA PUBLICAÇÃO

Daniel Todtmann Montandon

AUTORES

Ana Margarida Botafogo Koatz

Anderson Kazuo Nakano

Augusto Cesar Pinto Carrillo

Cintia Estefania Fernandes

Daniel Todtmann Montandon

Juan Carlos García Bocanegra

Natasha Menegon

Norihiko Yanase

Paula Freire Santoro

Renata Helena da Silva

PROJETO GRÁFICO

Estação Design

PREPARAÇÃO E REVISÃO DO TEXTO

Regina Stocklen

## **Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia**

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

---

Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano : um diálogo Brasil-Japão-Colômbia (2009 : Brasília, DF)

Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano : um diálogo Brasil-Japão-Colômbia / coordenação geral Daniel Todtmann Montandon. -- Brasília, DF : Ministério das Cidades, 2010.

Vários autores.

ISBN 978-85-7958-014-7

1. Brasil. Estatuto da Cidade 2. Cidades 3. Municípios - Governo e administração 4. Planejamento urbano - Brasil 5. Planejamento urbano - Colômbia 6. Planejamento urbano - Japão 7. Plano Diretor 8. Política urbana 9. Urbanização municipal I. Montandon, Daniel Todtmann.

10-06145

CDD-352.160981

Índices para catálogo sistemático:

1. Planejamento urbano : Planos Diretores : Política urbana : Administração pública : Seminários 352.160981

**Palestrantes e debatedores**

Anderson Kazuo Nakano

Augusto Cesar Pinto Carrillo

Cintia Estefania Fernandes

Ciro Biderman

Daniel Todtmann Montandon

Juan Carlos García Bocanegra

Norihiko Yanase

Paula Freire Santoro

Brasília, 2010

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DAS CIDADES

Marcio Fortes de Almeida

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Rodrigo José Pereira Leite-Figueiredo

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Elcione Diniz Macedo

GERÊNCIA DE CAPACITAÇÃO

Egláisa Micheline Pontes Cunha

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS

SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS (SUBSTITUTO)

Celso Santos Carvalho

CHEFIA DE GABINETE

Paula Regina Comin Cabral

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

Daniel Todtmann Montandon

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

Sandra Bernardes Ribeiro

DEPARTAMENTO DE APOIO À GESTÃO MUNICIPAL E TERRITORIAL

Pedro Henrique Dücker Bastos

REALIZAÇÃO

Ministério das Cidades

Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU

Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC

APOIO

Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA

Associação de Bolsistas da JICA em São Paulo – ABJICA-SP

COLABORAÇÃO

8º Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo

Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB São Paulo

As cidades brasileiras possuem um considerável passivo de desigualdade social. São cerca de 13 milhões de domicílios urbanos irregulares e um déficit de 5,5 milhões de moradias. A transformação dessa realidade não será alcançada em um único governo. É necessário que a destinação de recursos públicos para ações de regularização fundiária, construção de habitação de interesse social, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana seja permanente e robusta.

O Ministério das Cidades tem realizado essa tarefa por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Tais programas, além de proverem infraestrutura e moradias populares, a regularização fundiária de assentamentos precários, a ampliação da oferta e a distribuição de energia elétrica, também têm dinamizado a economia do país, gerando emprego e renda.

Esses investimentos, além das transformações físicas nas cidades, proporcionam a dinamização do mercado imobiliário e a valorização de terrenos que recebem infraestrutura. Nesse contexto, é fundamental que o Executivo Municipal tire partido do seu poder de regulação do uso do solo para garantir que os ônus e benefícios do processo de urbanização sejam compartilhados pela sociedade como um todo, com equidade. Essa é uma grande oportunidade de regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade que podem auxiliar as prefeituras no processo de negociação e mediação da participação privada no desenvolvimento urbano.

A presente publicação sistematiza os resultados do Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia, promovido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, com apoio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). Espera-se que novas parcerias sejam celebradas e que a presente publicação contribua com as prefeituras no processo de implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade.

**Marcio Fortes de Almeida**

Ministro das Cidades

EQUIPE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES RESPONSÁVEL  
PELA REALIZAÇÃO DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL  
Ana Maria Furbino Bretas Barros  
Bruna Martins Melo  
Cléo Alves Pinto de Oliveira  
Daniel Todtmann Montandon  
Egláisa Micheline Pontes Cunha  
Everton Sudre Ferreira  
Fabiana Borges da Silva Moreira  
Marcel Cláudio Sant'Ana  
Nathan Belcavello de Oliveira  
Reginaldo de Moura Morais  
Renata Helena da Silva  
Roberta Pereira da Silva  
Rodrigo de Almeida Santos  
Thiago de Lima

Desde sua criação, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), tem promovido o apoio aos municípios na elaboração, revisão e implementação dos Planos Diretores Participativos. Num primeiro momento, é inegável que a obrigatoriedade de elaboração e revisão dos Planos Diretores, estabelecida pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal Nº 10.257/01 –, tenha envolvido os gestores, a sociedade e o legislativo municipal no processo de atualização dos Planos Diretores. O papel do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades foi fundamental para a sensibilização e mobilização da sociedade e dos gestores públicos no sentido de elaborarem os Planos Diretores em conformidade com o Estatuto da Cidade.

Passada essa primeira fase de apoio, constatou-se a necessidade de conhecer o conteúdo dos Planos Diretores, verificando se, de fato, correspondem aos preceitos do Estatuto da Cidade, ao mesmo tempo em que surgiram demandas para o apoio à sua implementação.

Diante da dificuldade apresentada por parte de prefeituras, a SNPU tem direcionado esforços na capacitação das equipes municipais, da sociedade e dos gestores, com o intuito de prepará-los e condicioná-los para a estruturação de um sistema de planejamento urbano em conformidade com o Estatuto. Essa capacitação consiste na realização de atividades, como cursos, oficinas e seminários; na elaboração de material de orientação; na assistência técnica, por meio de convênios e contratos de repasse e pelo apoio direto da SNPU.

O Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia faz parte desse conjunto de atividades e teve por objetivo disponibilizar técnicas de implementação de instrumentos urbanísticos voltados à gestão da valorização da terra e à mediação da participação privada em projetos de desenvolvimento urbano. O apoio da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) foi fundamental para viabilizar o intercâmbio de experiências entre Colômbia, Japão e Brasil. Desejamos que esse diálogo mantenha-se ativo e que a presente publicação incentive os municípios brasileiros a explorarem novas maneiras de regulamentação e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

**Celso Santos Carvalho**

Secretário Nacional de Programas Urbanos Substituto

A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), fundada em 1974, com o intuito de apoiar o desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento, inaugurou o seu escritório de representação no Brasil dois anos após sua fundação. As atividades de cooperação técnica no Brasil iniciaram-se em 1959, com a vinda de um perito na área de agricultura. Além de fomentar a cooperação técnica e financeira bilateral no Brasil, a JICA foi fundamental para o fortalecimento dos laços de amizade entre Brasil e Japão, considerando que a maior comunidade japonesa fora do Japão está no Brasil.

Ao longo dos anos, o perfil de cooperação da JICA mudou no Brasil, muito em função dos avanços que o país obteve em diversas áreas. A JICA promove a cooperação com a missão de combater todos os problemas sociais, almejando uma melhor condição de vida para os mais necessitados, com foco nas áreas mais carentes do país, em especial as regiões Norte e Nordeste. Além dessas atividades, a JICA tem fomentado a cooperação tripartite, tendo o Brasil como parceiro na cooperação que beneficia países da América Latina e os países africanos de língua portuguesa, como Angola, Moçambique, entre outros, e o asiático Timor Leste.

A cooperação da JICA dá-se por diversas modalidades, tendo destaque o recebimento de bolsistas no Japão, para treinamento em várias áreas. Para incentivar a congregação desses bolsistas, foram criadas associações em diversos países (Alumni). Por meio dessas associações, é possível realizar projetos e intercambiar conhecimentos, fazendo com que o conhecimento adquirido seja multiplicado e posto em prática a serviço do desenvolvimento dos países beneficiados com a cooperação.

Um fator singular do projeto do Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia, realização conjunta entre o Ministério das Cidades, ABJICA-SP e JICA, está na congregação de bolsistas da Colômbia e do Brasil, por meio das suas associações de bolsistas e dos órgãos que representam. Trata-se de uma oportunidade especial de intercâmbio de experiências, pois os especialistas colombianos, além de bolsistas da JICA, participaram do projeto “Planificación Urbana y Reajuste de Terrenos”, no qual a JICA da Colômbia apoiou a implementação e disseminação da técnica do Land Readjustment naquele país.

Outro fato importante foi a participação do Professor Norihiko Yanase, do Instituto de Tecnologia de Ashikaga, que esteve no Brasil como perito da JICA, incentivador da aplicação da técnica do Land Readjustment, repassando aos presentes o conceito da técnica.

O movimento de introdução da técnica do Land Readjustment no Brasil, iniciativa de vários bolsistas que estiveram no Japão par-

ticipando do curso da JICA Desenvolvimento Urbano, está se concretizando e é um ótimo resultado de uma sinergia entre o treinamento no Japão e a Cooperação Follow-Up.

A JICA espera que projetos com este desenho se multipliquem, pois é uma oportunidade de se atender a dois princípios fundamentais da cooperação técnica: a congregação de bolsistas, e o intercâmbio e a disseminação dos conhecimentos adquiridos no Japão, sendo que, neste caso, tais conhecimentos foram adaptados e reformulados conforme a realidade latino-americana.

Do mesmo modo, a JICA espera desenvolver novas parcerias com o governo federal, em especial com o Ministério das Cidades, seja para projetos internos – como já vem fazendo em relação à gestão de riscos no sul do Brasil, também com a parceria da ABJICA-SP –, seja na cooperação internacional tripartite.

**Katsuhiko Haga**

Representante chefe da JICA no Brasil

**Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA**

REPRESENTANTE CHEFE DA JICA NO BRASIL  
Katsuhiko Haga

COORDENADOR DO PROJETO DE FOLLOW-UP  
Mauro Inoue

APOIO NA COORDENAÇÃO DO PROJETO  
Marina Nakagawa  
Paulo Ichikawa

**Associação de Bolsistas da JICA de São Paulo – ABJICA-SP**

PRESIDENTE  
Toshi-Ichi Tachibana

VICE-PRESIDENTE  
Guenji Yamazoe

1º TESOUREIRO  
Tiaki Kawashima

A Associação de Bolsistas da JICA de São Paulo (ABJICA-SP), criada em 1984, é a maior associação de bolsistas da JICA no Brasil, reunindo mais de 3 mil bolsistas. Sua atuação pode ser resumida por meio da representação e do apoio aos bolsistas da JICA, pela divulgação e apoio aos programas de cooperação técnica da JICA no Brasil e pela conscientização dos poderes públicos para a importância da renovação tecnológica no processo de desenvolvimento nacional.

No campo do planejamento urbano, a ABJICA-SP tem fomentado o intercâmbio de conhecimento sobre o instrumento do Land Readjustment por meio de projetos de *follow-up cooperation*, modalidade voltada para o apoio aos bolsistas na realização de cursos, seminários, treinamentos e publicações, com o intuito de socializar o conhecimento adquirido no Japão. Foram realizados três projetos de Cooperação Follow-Up nos últimos cinco anos, resultando em dois livros: *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas* (2007) e *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano* (2009). O terceiro projeto foi o Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia, realizado em dezembro de 2009 pelo Ministério das Cidades, com apoio da JICA, por meio da ABJICA-SP, cujos resultados estão sistematizados na presente publicação.

Tanto as publicações quanto o seminário internacional envolveram bolsistas de outros países, em especial os especialistas colombianos, que participaram do projeto “Planificación Urbana y Reajuste de Terrenos”. O envolvimento de bolsistas de outros países foi uma iniciativa inovadora, elevando a congregação de bolsistas ao patamar internacional, dando pleno sentido ao intercâmbio e socialização do conhecimento na América Latina.

A ABJICA-SP continuará apoiando seus bolsistas e a cooperação internacional da JICA por meio das diversas modalidades de cooperação e, tendo em vista que o tema do planejamento urbano tem gerado bons resultados como fruto desta cooperação, esperamos que o apoio a esta temática continue, seja pelo envio de bolsistas para treinamento no Japão, seja pelo apoio a projetos internos, pois o planejamento urbano é um campo que ainda está sendo aprimorado no país.

**Toshi-Ichi Tachibana**  
Presidente da ABJICA-SP

## Introdução

### A experiência internacional do Japão e da Colômbia na implementação de instrumentos urbanísticos

A experiência do Japão com o Land Readjustment 27

**Norihiko Yanase**

Panorama geral do planejamento urbano na Colômbia 41

**Augusto Cesar Pinto Carrillo**

A experiência colombiana com os Planos Parciais e o Reajuste de Terrenos 57

**Juan Carlos García Bocanegra**

### A experiência internacional comentada

A experiência do Japão na implementação do

Land Readjustment: análise crítica e aspectos comparativos 79

**Daniel Todtmann Montandon**

Algumas questões para o debate a partir das leis de ordenamento territorial colombianas 91

**Paula Freire Santoro**

O Land Readjustment – Kukaku-Seiri – Reajuste de Terrenos no contexto do ordenamento jurídico brasileiro 109

**Cintia Estefania Fernandes**

A justiça territorial nos sentidos políticos e econômicos dos instrumentos urbanísticos 129

**Kazuo Nakano**

**Natasha Menegon**

## Comentários gerais

## Algumas questões para o debate a partir das leis de ordenamento territorial colombianas

Paula Freire Santoro

### Apresentação

Este texto apresenta algumas questões debatidas no Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um Diálogo Brasil-Japão-Colômbia, realizado nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro de 2009, no âmbito da 8ª Bienal de Arquitetura de São Paulo. Longe de ser um texto acabado e lapidado, apresenta uma agenda de questões que divido com colegas pesquisadores sobre a legislação que incide no ordenamento territorial na Colômbia e no Brasil. Destes colegas, cito especialmente a urbanista Patrícia Cobra e o professor Dr. Nabil Bonduki, envolvidos na pesquisa “Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no estado de São Paulo”, Projeto de Pesquisa em Políticas Públicas, que vem sendo desenvolvido junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) desde 2007, e que tem o planejamento colombiano como inspiração para a análise das possibilidades de elaboração de planos de expansão urbana no Brasil e de revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo N° 6.766/79 (ver Bonduki, 2009; Santoro e Bonduki, 2009). A oportunidade trazida por esse seminário de debatê-las publicamente, mais que respondê-las, ampliou a agenda de questões e investigações a ser desenvolvidas pelos pesquisadores, tanto brasileiros como colombianos.

Assim como o Brasil, diz-se que a Colômbia possui um dos marcos legais mais progressistas da América Latina. Passados cerca de dez anos da aprovação dessas leis, ambos os países estão avaliando sua utilização e implementação, o que ainda é muito difícil. O tempo do desenvolvimento urbano é bem diverso do tempo das gestões públicas e exige mais que uma década, certamente, para se fazer um monitoramento de resultados, ainda que preliminar. Embora reconheçam essa dificuldade, os textos e trabalhos que procuram avaliar os processos de implantação não são discursos vazios, estão embasados na luta pela manutenção/derrubada desses marcos, que é permanente e cujas conquistas obtidas estão frequentemente ameaçadas. Para quem acredita, como eu, que essas leis representam conquistas, principalmente na direção da garantia dos direitos coletivos, é difícil expô-las aos questionamentos que perpassam o pensamento acadêmico, nem sempre tão envolvido neste processo. Espero, portanto, que os questionamentos feitos neste texto inspirem propostas baseadas nos marcos que já existem nesses dois países.

Paula Freire Santoro  
Arquiteta urbanista,  
doutoranda na FAU USP  
(1998–hoje), pesquisadora  
do Núcleo de Urbanismo do  
Instituto Pólis (2001–hoje)  
e monitora do Programa de  
Aperfeiçoamento de Ensino  
(PAE) na FAU USP (2010).  
Em 2009 trabalhou na  
cooperação brasileira com  
o governo de Moçambique  
para a elaboração da  
Política Nacional de  
Habitação. Foi pesquisadora  
no Instituto Socioambiental  
– ISA (2007–2008) e no  
Laboratório de Urbanismo  
da Metrópole (LUME) da  
Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo da Universidade  
de São Paulo (2001).

## Tempos semelhantes, processos diferentes

Os que estudam o planejamento urbano na América Latina afirmam que Brasil e Colômbia possuem as mais progressivas leis de planejamento territorial, o que constantemente os convida a diferenciar-se em termos de processo e conteúdo obtido; e a relativizações sobre os avanços efetivos que surgiram após sua aprovação, no processo de implementação destas.

Há pouca literatura escrita sobre o processo de implementação dos principais marcos jurídicos colombianos – Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989) e Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) –; diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos jurídicos – artigos 182 e 183 na Constituição de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01) – foi vastamente descrito e colaborou na consolidação da versão deste processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana que, desde a década de 1980, consolidava-se na atuação em prol da democratização do país e da implementação da política urbana “para cidades mais justas, belas e sustentáveis”.

De acordo com María Mercedes Maldonado Copello (Maldonado Copello *et al.*, 2006, p. 15), passaram-se quatro décadas de animação, a partir de diversos atores, para o processo de formulação das leis 9ª de 1989 e 388 de 1997. Segundo a autora, na introdução de livro de autoria coletiva sobre os avanços na aplicação da Ley 388 de 1997, “um dos principais objetivos desta norma era dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal” (idem, p. 13). E completa, apontando que outra preocupação, não menos importante, foi “a 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” (idem, p. 15).

Segundo Pinto (2008, p. 135), o processo de aprovação da lei colombiana 388 envolveu a participação de atores locais e internacionais sob orientação da equipe técnica do Ministério de Desarrollo Económico:

*Particularmente, o processo prévio de formulação da Ley de Desarrollo Territorial demandou a participação de múltiplos atores locais e internacionais sob a orientação da equipe técnica do Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, entidade do Estado colombiano competente para a formulação e execução da política urbana nacional. Dentro da equipe de especialistas internacionais que acompanhou esse processo, contou-se com a assessoria dos funcionários da Comunidad de Madrid (1994–1995), [...]. Desde*

*então, a semelhança da Ley de Desarrollo Territorial com as leis espanholas de solo é mais evidente, muito mais evidente que na anterior Ley 9ª de 1989.*

Gustavo Carrión (2008) afirma que o ordenamento territorial colombiano tem sido concebido como um instrumento de apoio à gestão urbana e a uma política estatal para conseguir a descentralização administrativa; e seu enfoque privilegiou noções político-administrativas e de planejamento espacial e de uso do território, mais que enfoques de planejamento econômico, por exemplo. Citando Massiris (2005 *apud* Carrión, 2008, p.146), reforça que “o ordenamento territorial se concebe como uma política de Estado e um processo planejado de natureza política, técnica e administrativa, cujo objeto central é o de organizar, harmonizar e administrar a ocupação e o uso do espaço, de modo que estes contribuam para o desenvolvimento humano ecologicamente sustentável, espacialmente harmônico e socialmente justo”. Em síntese, coloca as leis de ordenamento territorial colombianas como parte das discussões sobre a organização do Estado colombiano.

As três afirmações brevemente citadas fazem perceber que a construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação das normas de ordenamento territorial colombianas. O país vivia – após aprovação de sua Constituição, da Política Nacional da Colômbia de 1991 e do debate sobre a aprovação da Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) –, um processo de descentralização da gestão pública<sup>1</sup>. Desta forma, os principais marcos legais que planejam o território – entre eles, especialmente a Ley 388 de 1997 – deveriam conter ferramentas para o planejamento, associadas aos principais responsáveis por essa ação, no caso, os municípios. De certa forma, a Ley 388 de 1997 irá, através de seus instrumentos, procurar articular projetos urbanos, financiamento desses projetos e reorganização das propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a “dotar as administrações municipais de ferramentas concretas para conseguir os objetivos de ordenamento territorial” (Maldonado Copello *et al.*, 2006, p. 63).

Nesse sentido, o processo de aprovação, suas finalidades e atores envolvidos diferem-se consideravelmente do processo brasileiro. Ao revisitarmos alguns dos autores que descrevem o processo de aprovação dos marcos legais do planejamento urbano no Brasil, encontramos:

*Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da*

1. Nota-se que os processos de descentralização da gestão estavam na pauta das leis latino-americanas e influenciaram os processos constituintes tanto na Colômbia como no Brasil.

*Reforma Urbana, este movimento reatualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 1960 no país. As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana remontam às propostas de lei de desenvolvimento urbano, elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nos anos 1970, que resultaram no PL N° 775/83.*

*Como resultado dessa luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade, e da democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183).*

*Iniciou-se, então, na esfera federal, um período de mais de uma década de elaborações, negociações, idas e vindas em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição. Esse projeto de lei (Projeto de Lei N° 5.788/90), que ficou conhecido como o Estatuto da Cidade, foi finalmente aprovado em julho de 2001, e está em vigência a partir de 10 de outubro desse mesmo ano (Instituto Pólis, 2002, p. 21).*

O texto de Edésio Fernandes reafirma essa concepção quando aponta que “desde os anos 1980, há novidades no Brasil: um importante processo de reforma urbana começou, de forma lenta, mas consistente, no país [...]” (Fernandes, 2007, p. 177). “Um movimento nacional pela Reforma Urbana emergiu então, envolvendo um número de movimentos sociais já existentes, sindicatos e organizações acadêmicas, que começaram a ganhar fôlego no momento do processo de abertura política que tinha como objetivo a redemocratização do país” (idem, p. 179). “Envolvendo um largo espectro de organizações locais e nacionais e movimentos, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi instrumental na promoção da bandeira e da agenda da reforma urbana nacionalmente” (idem, p. 181).

De fato, é difícil encontrar autores que descrevam a construção dos marcos urbanísticos brasileiros mais atuais de modo dissociado do processo de democratização do país e da construção social destes.

Embora, assim como na Colômbia, haja também uma associação do conteúdo da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade com o processo de descentralização municipal que estava no bojo constituinte, essa associação é menos frequente e forte que a agenda democrática que se colocava no discurso dos autores.

A primeira questão se anuncia: embora os marcos jurídicos colombiano e brasileiro sejam tidos como progressistas, as diferenças no processo de aprovação dessas leis implicam diferenças de conteúdo? Neste texto trabalha-se com a hipótese afirmativa, por vários motivos.

## Regras muito completas, regras incompletas?

A Colômbia objetiva, através de suas leis de ordenamento territorial, possibilitar a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial* (municipais), *Planes Parciales* (intra-municipais, embora de maior abrangência)<sup>2</sup> a ser desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística*, *Macroproyectos* e outras operações urbanas especiais (que compõem um plano parcial) –, que culminam na realização de obras públicas de forma articulada com a gestão e o financiamento do desenvolvimento urbano.

Assim, a lei articula: (a) regras para o parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas; (b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos, expropriando, em função do cumprimento da função da propriedade, a partir do projeto urbano; (c) financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra através do reparto de cargas e benefícios do plano em menor escala. Como afirma María Mercedes Maldonado Copello, “a Ley 388 de 1997 tem sentido desde que os processos de planejamento municipal articulem, com todo o potencial que a lei oferece, os instrumentos de planificação territorial com os de gestão e financiamento que, em última instância, são os mesmos” (2006, p. 13).

Dessa forma, também procura conectar a atuação pública e privada em um projeto urbano territorialmente bem definido. Embora isso aconteça, não há uma dependência exclusiva da vontade do mercado para se iniciar um plano parcial, que pode ser promovido por iniciativa do Executivo.

Nesse processo, há um fortalecimento do Poder Executivo municipal, que desenha, discute e aprova os planos 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 – tais como implantação de parques, sistemas viários, ciclovias, entre outras –, que se viabilizam por meio da divisão dos benefícios. Mas promoveu o fortalecimento e o crescimento de um aparelho de técnicos – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados –, que compõe a necessária equipe de desenvolvimento destes planos, sejam estes contratados por privados ou pelo setor público.

No caso da legislação brasileira, esta enfatiza a escala municipal de planejamento, diferentemente do conteúdo da lei colombiana (Ley 388 de 1997), que envolve a orientação e um conjunto de instrumentos que permitem uma “cascata de planos”, detalhando pequenas áreas do território. O conteúdo do Estatuto da Cidade envolve – além de importantíssimas diretrizes e princípios, e da

2. Além desses, há outros planos em outras escalas. Para saber mais sobre os *planes parciales*, consulte *Guía metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo*. Colômbia, Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2006.

definição da função social da propriedade e da cidade, como colocaremos mais adiante – a utilização de instrumentos urbanísticos organizados sob o corpo de um plano diretor municipal que envolva tanto a área urbana como a rural. Diferentemente da Ley 388 de 1997, o Estatuto não propõe planos em menor escala, não articula as diversas escalas de planejamento e afasta-se do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil é regido principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal Nº 6.766/79). Entre os motivos dessas diferenças, há origens no Brasil e na Colômbia.

A Colômbia sofreu, nos anos 1980 e, principalmente, início dos 1990, uma forte influência estrangeira no seu planejamento, principalmente dos espanhóis e franceses; mas também do Japão e dos Estados Unidos. A forte semelhança da Ley 388 de 1997 com as leis espanholas e a semelhança de proposta de reajuste de terras, amplamente disseminada pela cooperação japonesa no país, mostra, entre outros, que esses atores colaboraram para a implantação deste conteúdo (sobre reajuste de terras, ver Montandon e Souza, 2007; Montandon, 2009).

Já no Brasil, a influência estrangeira no planejamento urbano pautou-se fortemente pelas experiências da França e dos Estados Unidos, e o debate girou em torno da elaboração de leis de zoneamento (Feldman, 1997) e de direitos construtivos e da possibilidade de sua negociação. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade é muito progressista, incorporou a visão da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, e a consequente concepção de que este último pode ser transferido ou vendido, independentemente do direito de propriedade (Santoro, 2004; Instituto Pólis, 2002, p. 65). Apenas o instrumento da Operação Urbana Consorciada pretende ser um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco desenvolvida no Estatuto e não toque no tema da divisão de cargas e benefícios; e sua implementação mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, com formas de adquirir melhores ganhos por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da Operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala, articulado com outros planos e formas de gestão e financiamento, as Operações Urbanas Consorciadas 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; 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),

que levam ao crescimento urbano em extensão física. É nestas cidades que se dá o desafio de administrar territórios urbanos resultantes da conversão de terras rurais e do crescimento horizontal das cidades. A extensão urbana é um padrão bastante adequado, desde que planejado, a uma realidade de crescimento populacional e físico explosivo, como aquela experienciada por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980, fruto de processo de intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial impulsionada pelo Estado. No entanto, o Estatuto da Cidade não prevê instrumentos que atuem diretamente sobre esse processo (Santoro *et al.*, 2010)<sup>3</sup>.

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 proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão o debate sobre certas formas de desenvolvimento urbano. Se há em um o excesso de regras e procedimentos pelo lado colombiano, no brasileiro há a possibilidade de flexibilização de regras nos projetos de menor escala que a municipal e nenhuma descrição de procedimentos obrigatórios de planejamento, que ainda estão para ser construídos e pactuados através da própria experiência das cidades na interpretação e criação do Estatuto da Cidade. Sem juízo de valor, apresentam-se em formas distintas de planejar e de controlar a ação planejadora.

### Participação social e construção da cidadania

Certamente a tecnicidade do projeto de política urbana colombiana afasta e dificulta o envolvimento dos cidadãos. Nesse sentido, uma outra questão se coloca. Se, por um lado, a construção da reforma urbana e seus marcos têm origem “desde abajo” no Brasil, e sua implementação preza a construção da cidadania e de processos democráticos (ainda que tenham grandes desafios a ser superados, este é o processo posto), há a impressão de que o planejamento territorial na Colômbia dá-se principalmente através de técnicos e processos técnicos que pouco dialogam com os cidadãos, ainda que possam sofrer restrições dos residentes, não necessariamente organizados em um movimento ou associação de bairro.

O instrumento de repartição de cargas e benefícios colombiano parece dialogar bem com o mercado imobiliário, que reage e articula-se incorporando essa proposta contida na Ley 388 de 1997. No entanto, a cidade não é composta apenas de atores sociais que têm interesses imobiliários e podem resistir às transformações que, em alguma instância, buscam os benefícios resultantes destas ações

3. Embora não preveja instrumentos específicos, há uma leitura atual que pode ser feita e que aponta que o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso possa ser utilizado para esse fim. Para saber mais, ver Santoro *et al.*, 2010.

sobre o território. Há, portanto, um desafio que se coloca, o de articular e envolver os diferentes atores sociais que fazem parte do tecido urbano a ser transformado. Estes geralmente não se encontram organizados e podem oferecer resistência ao projeto proposto, aprovando ou não os planos.

As regras no Japão consideram necessária a aprovação do projeto de Land Readjustment por 2/3 dos residentes, para que possa ser realizado; na Colômbia é necessária aprovação por parte da maioria (50% mais um), considerando que a outra parte que não concorda pode ser obrigada a fazer parte do projeto, sob ameaça de expropriação dos imóveis dos proprietários que não estão de acordo. Uma das inovações dos marcos colombianos é essa, permitir a expropriação a favor de um outro privado, não apenas do governo; e considerando o valor original da terra, valor rural. Essa possibilidade traz um caráter coercitivo, que é facilmente percebido pelo mercado imobiliário, que redesenha suas estratégias em prol da conquista da maioria, quando o projeto é de seu interesse, ou quando é proprietário de grande parte das terras. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários – estrutura fundiária comumente encontrada na Colômbia e no Brasil – compõe a estratégia de vencer a resistência e decidir pelo projeto que o proprietário concentrador deseja. Resta ao Estado negociar, e à comunidade resistente organizar-se para resistir e não deixar que a maioria das terras se concentre nas mãos de apenas um proprietário.

O planejamento a partir de projetos urbanos – que encontra nestas leis instrumentos para funcionar, tais como os planos parciais na Colômbia e as Operações Urbanas Consorciadas no Brasil – faz parte da agenda da abertura econômica dos mercados, que perpassou a década de 1990 nesses países, quando as cidades se converteram em plataformas-chave para estabelecer as condições de competitividade, e o setor privado, em um dos atores-chave para a dinâmica do desenvolvimento urbano, o que repercutiu fortemente no processo de planejamento local, especialmente prevendo a implementação de planos estratégicos (Prada, 2001). Nessa forma de planejamento, “o planejador se concentra em administrar as regras de um jogo onde participam múltiplos e diversos atores, e que se decide pela força e fluidez dos interesses particulares em um processo comparável com o decolar das forças do mercado” (idem, p. 188). Segundo o autor, uma das dificuldades principais desta concepção de planejamento está no fato de esta ignorar, ou incorporar parcialmente e de acordo com a sua conveniência, as crescentes diferenças entre o poder individual e coletivo dos diferentes atores e agentes. É o caso, por exemplo, de processos que podem não lidar com a característica do mercado de terras de concentração de

propriedades nas mãos de poucos, como citado acima. Para Prada (2001), a busca de consensos na aprovação de projetos vem encontrando tensões e resistências que põem em dúvida a estratégia do planejamento e chegam até a ameaçar fazer ressurgir a questão ética da profissão dos planejadores (idem, p. 188).

As resistências aos projetos também apresentam-se em diferentes formas. Há o caso dos camponeses da Operação Nuevo Usme (cidade de Bogotá), por exemplo, que ocupam áreas de transição rural-urbana marcadas no Plano de Ordenamento Territorial como áreas de expansão urbana, que, portanto, deverão ser objeto de um plano parcial. Pouco a pouco, os camponeses foram compreendendo o projeto e sua posição no processo. Inicialmente, um grupo posicionou-se como resistente e preso às tradições rurais e familiares; enquanto outro grupo queria incorporar-se ao projeto, vendo como positiva a proximidade do mercado consumidor de seus produtos agropecuários. Paulatinamente o discurso muda, os campesinos são capacitados e passam a discutir o projeto e as equações de cargas e benefícios resultantes deste. Nesse processo, que é fundamental e necessário, certamente há um forte desgaste do debate público, do enfrentamento dos conflitos e resistências. E a cidade não participa, através de seus cidadãos, desse processo.

Coloca-se então uma outra questão: até que ponto a ameaça com o instrumento coercitivo está dando conta de superar as resistências e enfrentar a concentração de terras? Não há um desgaste do debate público neste processo, quando os atores têm diferentes situações de poder e sentem-se ameaçados? Onde está o espaço para o cidadão opinar sobre esses processos e colocar o desejo da coletividade sobre o destino de um pequeno plano de expansão urbana?

É nessa construção de um processo de decisão de projeto, calcado, entre outros, na ameaça da coerção a participar, que se dá o debate sobre o destino do território. No caso da Operação Nuevo Usme, o processo de resistência e debate seguramente capacitou os atores envolvidos sobre os conteúdos do processo de planejamento, adquirindo um sentido didático que pode ter colaborado consideravelmente para a realização de outros planos parciais. Por outro lado, as negociações seguram o projeto, há anos em debate, avançando numa velocidade mais lenta que a desejada pelos empreendedores do projeto.

No entanto, esse debate dá-se fora de instâncias democráticas de decisão sobre o planejamento das cidades como nos moldes propostos pelo Estatuto da Cidade – os Conselhos e Fundos de Desenvolvimento Urbano, de Conferências, Audiências Públicas, Plebiscitos, Consultas Públicas, entre outros instrumentos propostos no corpo daquela lei federal\*. Tampouco aparece no debate sobre o desenvolvimento urbano colombiano, a figura de movimentos so-

\* É preciso dizer que a existência destas instâncias de participação no Brasil não tem garantido a participação que queremos nas decisões sobre o destino do território, há muitas críticas; no entanto, mostram um esforço da gestão para criar esses espaços, talvez um caminho inicial, mesmo que ainda tímido, para o processo democrático.

ciais organizados de luta por acesso à terra e à moradia, como existe no Brasil. A invisibilidade desses movimentos parece repercutir-se na não criação desses espaços democráticos e da cultura de debate sobre o território na escala mais ampliada.

O processo de retirada da população em bairros centrais, tais como o do Cartucho, em Bogotá, Colômbia, para dar lugar a um parque (até hoje não construído) colabora para reafirmar a ideia de que os planos têm privilegiado interesses de atores com maior poder de decisão sobre os projetos. Processo semelhante vive-se no Brasil, por exemplo, na remoção de favelas na Operação Urbana Água Espraiada em São Paulo (Fix, 2001) ou até mesmo a retirada da população de rua preventivamente nas áreas do projeto em discussão na região da Luz, conhecido como Nova Luz. A resistência da população moradora da região do Cartucho, documentada por diversos ativistas, em vídeo, blogs, internet, mostra que há uma organização social que desafia as formas do planejamento estratégico de intervenção sobre o território.

Por fim, merece investigação mais detalhada a relação entre os conflitos armados na Colômbia e a construção do processo de modernização e de democratização do Estado. Certamente, pesquisas como estas poderiam ajudar a compreender os desafios de se desenvolver atividades de participação cidadã e democracia na gestão pública em um país onde ainda existem fortes situações de repressão. E essa característica não se aplica apenas à Colômbia, mas certamente ocorre de forma diferenciada no Brasil (sobre o tema na Colômbia, consulte María Teresa Uribe, 2002).

### **O desafio do combate à especulação e cumprimento da função social da propriedade**

Os dois países trazem como princípio o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; têm princípios parecidos, ainda que com diferenças de texto e de concepção – a Colômbia diz que a propriedade é uma função social, nós dizemos que ela tem que cumprir uma função social – os destaques sobre o avanço que esse conceito traz para esses marcos é presente.

A Ley 388 de 1997 traz como princípios para o ordenamento do território: (1) a função social e ecológica da propriedade; (2) a prevalência do interesse geral sobre o particular; (3) a distribuição equitativa das cargas e dos benefícios. É mais sintética que o Estatuto da Cidade, que possui outros princípios e diretrizes, embora também trate desses temas, em diversos deles, e destaque outros tantos fundamentais para as argumentações jurídicas em prol de uma “forma” de gerir o território que garanta o cumprimento dos direitos.

Esse princípio enfrenta no Brasil duas questões importantes. Uma primeira, onde a definição do princípio privilegia o termo “social” e não cita explicitamente o “ambiental”, exigindo uma interpretação de complementariedade entre um e outro, além de traduções ou até mesmo empréstimo de outros termos como “função socioambiental” da propriedade. De certa forma, essa questão parece cada vez mais estar sendo superada, ante o crescente discurso e envolvimento do tema ambiental no planejamento do território. Mais importante que esta primeira, uma segunda questão que se coloca é a dificuldade de se materializar esse conceito. O que significa estar cumprindo a função social da propriedade? Tem sentido, na busca desse significado, traduzi-lo em parâmetros de ocupação ou construtivos?

E, mais ainda, não se pode deixar de citar que, nos dois países, ainda é muito forte a ideia de propriedade privada sagrada, na qual não se pode mexer. O Estatuto da Cidade, então, ao propor o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, é para nós muito progressista, ao relativizar o direito de propriedade absoluta, imutável. E, mais ainda, completa essa ideia ao colocar no seu corpo de lei outros princípios que procuram evitar a especulação imobiliária.

No entanto, as dificuldades de conter a especulação do solo permanecem. Abre-se novamente uma questão: o que podemos aprender a partir da experiência colombiana? No país, os três princípios da Ley 388 de 1997, articulados com uma boa gestão, estão dando conta de evitar a especulação, ou se aliam aos interesses dos especuladores ou do mercado? O instrumento que pressiona o mercado, tal como o *Desarrollo y construcción* prioritária, foi idealizado para ser utilizado em terrenos utilizados para especulação. No entanto, será que fazer parte de um plano parcial não seja talvez uma saída melhor para o proprietário, que consegue recursos para ter alguma rentabilidade e liberar o terreno para o mercado? Existe uma articulação entre o necessário cumprimento da função social e a utilização desse tipo de instrumento?

### **Reajuste de terras garante a implementação das “cargas”?**

O reajuste de terras pode ser um importante instrumento articulador dos espaços que são vistos como “cargas” (ou não rentáveis aos olhos do mercado), com “benefícios”, geralmente associados aos espaços construídos mais adensados, onde a rentabilidade pode ser alta e interessa ao mercado, entre outros. Os espaços “cargas” no Brasil são, por exemplo, as áreas de preservação permanente (é frequente a ameaça de derrubada de padrões restritivos à ocupação presentes no Código Florestal) ou áreas que “não

se podem ocupar”. Também poderiam ser consideradas “cargas” as propriedades pouco rentáveis, como, por exemplo, as tombadas pelo patrimônio histórico.

Ao observarmos as experiências colombianas de planos parciais apresentadas, abre-se uma nova questão: considerando estas experiências, percebe-se que o instrumento do reajuste de terras foi fundamental para garantir áreas preservadas, parques, ou seja, os espaços verdes? Eles foram fundamentais, ou a preservação já aconteceria sem eles, com um recurso em separado e não fruto do repartido de cargas e benefícios? Há um diferencial na utilização deste instrumento que, efetivamente, ao articular cargas e benefícios, e reorganizar as propriedades, permite que as “cargas” sejam incorporadas e desejadas nos projetos?

### Solo rural x solo para expansão urbana

Um dos objetivos da utilização do instrumento do reajuste de terra, tanto no Japão como na Colômbia, é a provisão de lotes para habitação em zonas periféricas, gerando espaços urbanos novos nas áreas periurbanas ou limítrofes entre rural e urbano; e também evitar a ocupação de forma irregular e precária, não planejada, ou seja, um papel preventivo.

Em recente pesquisa sobre preços da terra na mudança de uso do solo rural para urbano no Brasil (Bonduki, 2009; Santoro & Bonduki, 2009) concluiu-se que há uma grande valorização da terra nesse processo, sendo que de 60% a 360% da rentabilidade vai para o bolso do proprietário da terra. Ou seja, há uma grande valorização nessa transformação, que acontece em grande parte das cidades brasileiras; e o Estado não tem políticas de recuperação dessa valorização; e frequentemente arca com o ônus de prover infraestrutura nas áreas de expansão urbana não terminadas pelos empreendedores, ou mesmo de oferecer serviços em áreas mais afastadas das já urbanizadas.

A maioria das cidades brasileiras, principalmente as localizadas fora das regiões metropolitanas, geralmente possui, no território periurbano (de transição urbano-rural), pouca ou nenhuma resistência à mudança de uso rural para urbano, em face das oscilações dos preços agrícolas e da alta rentabilidade da implantação de preços urbanos, quando concorrem com os rurais, o que aponta para a facilidade de opção pela mudança de uso (Santoro & Bonduki, 2009). Considerando esta tendência, é necessário que os gestores enfrentem as possibilidades de utilização dos instrumentos mais tradicionais de recuperação da valorização da terra, tais como IPTU, e aprofundem as possibilidades de utilização de novos instrumen-

tos, de forma criativa e inovadora, tais como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso prevista no Estatuto da Cidade, compreendidos dentro de um projeto urbano para as áreas de expansão.

Se, por um lado, essa recuperação da valorização da terra obtida na mudança de uso rural para urbano é necessária, por outro, mais que isso, ela deve ser parte de um processo de urbanização com qualidade, caso contrário, esvaziam-se seus objetivos urbanos. Nesse sentido, a experiência internacional do planejamento territorial pode ser um caminho indicativo, pois são muitos os países que planejam sua expansão urbana, além dos que consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador (Alemanha, Inglaterra e Espanha).

A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deva ser feita com *planes parciales* e com reajuste de terras, que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização, com objetivo de construir “pedaços de cidade” nas áreas de expansão. Espera-se, com essa definição, que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infraestrutura tenham sido divididos entre Poder Público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade.

Essa possibilidade de gestão preventiva dos territórios periurbanos levou os pesquisadores desse processo de transição rural-urbano a investigarem como são os planos parciais colombianos nos solos marcados como de expansão<sup>4</sup> e, na visita às cidades de Medellín, Bogotá e Pereira, na Colômbia, notou-se que há poucos planos em solo de expansão executados e exemplares, embora haja muitos parcialmente adotados.

Isso se dá, à exceção de cidades como Medellín e Bogotá – que possuem gestores e cidadãos fortalecidos e capacitados sobre a legislação do ordenamento territorial no país –, nas cidades menores, como Pereira, onde há uma relação forte entre as áreas marcadas como *suelo de expansión*, que exigem a elaboração de planos parciais e a distribuição de cargas e benefícios, e as marcadas como *suelos suburbanos*, que não têm essa exigência. Em Pereira, por exemplo, há áreas de expansão ainda desocupadas e áreas suburbanas ocupadas com condomínios de alta e média renda ocupando grandes lotes, formato possível nesse tipo de zoneamento. Percebe-se que, nas outras cidades estudadas, isso não ocorre, o que demonstra a importância da gestão sobre o solo que possui uso rural, quando se quer conter a urbanização ou estimular que a urbanização aconteça realmente em áreas previstas no plano do território municipal como de expansão.

4. Esta atividade foi realizada no âmbito da Pesquisa em Políticas Públicas, apoiada pela Fapesp, intitulada “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em municípios do estado de São Paulo”, que está sendo desenvolvida pelo Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, e que contou com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy (2007) e da Oxfam (2008-2009). A visita à Colômbia deu-se em março de 2009, e os resultados preliminares dessa visita encontram-se descritos no relatório de pesquisa citado na bibliografia (Bonduki, 2009).

Novamente outra questão se anuncia. Há uma distorção dos objetivos: o *suelo de expansión*, ou seja, sobre o qual se dá a expansão urbana, passa a ser o suburbano, enquanto o solo suburbano é onde há a especulação, que não está sendo evitada?

A mesma pesquisa que trata de preços da terra na mudança do uso rural para urbano no Brasil (Bonduki, 2009) mostrou que essa distorção também acontece em solo brasileiro. O Incra tem instrumentos que podem permitir a criação de minifúndios que, no interior de São Paulo, foram utilizados para a instalação de condomínios de chácaras, distorcendo a figura do minifúndio, que deveria ter por objetivo promover o desenvolvimento rural. Recentemente uma diretoria do Incra tem inibido a autorização deste tipo de empreendimento, justamente buscando evitar essa distorção de objetivos.

### **Diferentes graus de estatização ou privatização da transformação urbana**

No Brasil, há uma forte tendência à privatização total de um projeto urbano (gestão totalmente privada), como é o caso das discussões atuais sobre o Projeto Nova Luz, no centro da cidade de São Paulo, onde há um decreto que trata sobre esse tema em discussão. De certa forma, a implementação de alguns planos parciais na Colômbia mostrou o contrário, uma forte presença do Estado determinando o que será feito em termos de infraestrutura, onde e como será o transporte público, onde se localizarão os equipamentos públicos de educação, saúde, entre outros, através de uma gestão essencialmente pública ou mista. Tem-se como hipótese que essa disposição do Estado como agente parcelador e empreendedor dá-se de forma diferente, de acordo com os interesses do mercado imobiliário. Se essa hipótese é verdadeira, onde há interesse do mercado em reparcelar ou redensificar, há uma forte pressão pela liberação de grandes áreas para a implantação de projetos voltados ao mercado, de forma que, inclusive, isso termina por inibir a inserção, nos planos parciais, dos objetivos do Estado de atender aos interesses coletivos. Em síntese: como se dá a relação com o mercado imobiliário quando este está muito interessado ou nada interessado no desenvolvimento de um projeto urbano?

O Poder Público no Brasil tem uma lógica de atuação para transformação da cidade que é também a de interesse do mercado. Para esses lugares, colocamos recursos. Na Colômbia, os planos de gestão pública garantem os interesses públicos? Os planos sobre áreas pobres conseguem envolver os privados?

O raciocínio na direção contrária também pode se aplicar à Colômbia. Como se dá o repartido de cargas e benefícios nas áreas onde

não há interesse do mercado, pois não parecem trazer boa rentabilidade (em outras palavras, concentram mais cargas que benefícios)? Nesses casos, opta-se por fortes subsídios estatais para a implementação. No entanto, há casos de planos parciais em Bogotá onde fortes subsídios construíram toda a infraestrutura previamente, e parte desses investimentos foi obtida posteriormente com a venda das quadras que compõem o projeto urbano a empreendedores de habitação, através da licitação de pequenas áreas, recuperando parte dos investimentos, ainda que com perdas, para o Estado. Agiu-se preventivamente, construindo quase a completude da infraestrutura antes de os lotes serem comercializados<sup>5</sup>.

Esse caso poderia, por exemplo, ser um plano para uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Brasil. Nesse caso, haveria fortes subsídios para implementação, até para garantir um dos problemas que temos nas intervenções urbanas brasileiras nos tempos da operação: os tempos dos investimentos são diferentes dos tempos da chegada das contrapartidas.

A dificuldade, portanto, da realização preventiva de urbanizações para classes mais baixas, cuja rentabilidade não é tão interessante para o mercado produtor de habitação, permanece exigindo subsídios e a presença do Estado como agente ativo do processo de urbanização. Volta-se então às questões que perpassam as críticas das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil: estas só são factíveis quando há o interesse do mercado? No caso de não haver, de onde viriam os subsídios? Dos governos das diferentes federações, de fundos de pensões, de empréstimos internacionais? O desafio de diminuir a dependência dos municípios desses recursos permanece e se acirra.

No caso da Colômbia, como isso se dá? Há outros atores envolvidos na implementação dos planos parciais, que são, por exemplo, agentes financeiros que estão por trás de toda a operação? Ou seja, será que ela não é completamente terminada com a articulação apenas do governo e proprietários, através do repartido de cargas e benefícios?

### **Por fim**

Procurou-se, através deste texto, trazer questões que, inspiradas nas dúvidas sobre como se dá o processo de planejamento colombiano, ao aterrissarem em solo brasileiro, encontram ressonância.

Por fim, percebe-se que não basta ter marcos legais tidos como positivos. Os desafios colocados pelo enfrentamento das condições próprias do desenvolvimento do capitalismo imobiliário permanecem. Enfrentar a propriedade privada, a concentração da propriedade, as diferenças de poder entre atores nos processos decisórios, as dificuldades de implantar “cargas” e de repartir “be-

5. Embora alguns descrevam que, para iniciar esses projetos, o governo de Bogotá comprou muitas terras na periferia, construindo um banco de terras, e pagou-as a preços mais altos que os rurais, mantendo a valorização da terra apropriada pelos proprietários.

nefícios” são temas que provocam os planejadores a procurarem respostas e lutarem para a construção de espaços mais equilibrados, saudáveis, justos e culturalmente valorizados.

## Bibliografia

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. *Guía metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo*. Colombia, Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2006.

BONDUKI, N. G. (coord.). *Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no Estado de São Paulo*. Relatório final de Pesquisa em Políticas Públicas, entregue à Fapesp em dezembro de 2009. São Paulo, Fapesp.

CARRIÓN, Gustavo Adolfo. “Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano: aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo”. In: *ACE*, ano III, no. 7 de junho 2008, p. 146–165.

FELDMAN, Sarah. “Política urbana e regional em cidades não metropolitanas”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; e GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003, p. 105–112.

FELDMAN, Sarah. *O Zoneamento ocupa o lugar do Plano: São Paulo, 1947-1961*. Anais VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997.

FERNANDES, Edésio. “Implementing the urban reform agenda in Brazil”. In: *Environment & Urbanization*. International Institute for Environment and Development (IIED), Vol. 19(1): 177–189, 2007.

FIX, Mariana. “A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo”. In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUC-CAMP/PROURB, 2003.

\_\_\_\_\_. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

INSTITUTO PÓLIS/CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo, 2002. Disponível no site <[http://www.polis.org.br/arquivos\\_para\\_downloads.asp](http://www.polis.org.br/arquivos_para_downloads.asp)>, retirado em janeiro de 2010.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. “La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación”. In: *ACE*, ano III, no. 7, junho de 2008.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes; PINILLA, Juan Felipe; VITTA, Juan Francisco; VALENCIA, Natalia. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas*

*y beneficios em el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Colombia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junho de 2006.

MENEGON, Natasha M. *Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado, FAU USP, São Paulo, 2008.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de título de mestre em arquitetura e urbanismo. São Paulo, FAU USP, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann & SOUZA, Felipe Francisco de. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.

PINTO, Augusto Cesar. “Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier Garcia Bellido em 1998”. In: *ACE*, ano III, no. 7, junho de 2008, p. 135–144.

\_\_\_\_\_. *Panorama General de la Planificación Urbana em Colombia*. Brasil, São Paulo: Bienal de Arquitetura, dezembro de 2009. (Mimeografia.)

PRADA, Fernando. “La estrategia económica de las ciudades. Innovaciones y balance conceptual de la planeación local em Colombia”. In: BRAND, Peter (org.). *Traectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 159–191.

SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L. N.; 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*. São Paulo, 2010. (Mimeografia.)

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, CD-ROM, 2009.

SMOLKA, Martim & MULLAHY, Laura (orgs.). *Perspectivas urbanas: temas críticos em políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

URIBE, María Teresa. “Planeación, gobernabilidad y participación”. In: AUTORIA COLETIVA. *Planeación, participación y desarrollo*. Colombia, Medellín: Corporación Región, Posgrado em Planeación Urbano-Regional/Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, 2002, p. 33–49.