

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EMANOELE LEAL

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA (IUEI) NO
BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO

CURITIBA

2024

EMANOELE LEAL

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA (IUEI) NO
BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Letícia Nerone Gadens

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Leal, Emanuele

Instrumentos urbanísticos de escala intermediária (IUEI) no Brasil,
Colômbia, Espanha e Japão / Emanuele Leal. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano.

Orientador: Letícia Nerone Gadens

1. Planejamento urbano - Brasil. 2. Planejamento urbano - Colômbia. 3.
Planejamento urbano – Espanha. 4. Planejamento urbano – Japão. 5.
Instrumentos urbanísticos. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. III. Gadens, Letícia Nerone. IV.
. V. Título.

Bibliotecário: Leticia Priscila Azevedo de Sousa CRB-9/2029



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **EMANOELE LEAL** intitulada: **Instrumentos urbanísticos de escala intermediária (IUEI) no Brasil, Colômbia e Espanha**, sob orientação da Profa. Dra. LETÍCIA NERONE GADENS, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 07 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica

16/05/2024 13:29:59.0

LETÍCIA NERONE GADENS

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

16/05/2024 08:29:02.0

PAULO NASCIMENTO NETO

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ- PUCPR)

Assinatura Eletrônica

15/05/2024 17:09:26.0

MADIANITA NUNES DA SILVA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
Setor de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano
MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO

DECLARAÇÃO

Declaro que a dissertação da aluna Emanoele Leal sofreu a seguinte modificação: alteração de título, para " INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA (IUEI) NO BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO". Informamos, ainda, que a alteração foi autorizada pelos membros da banca e pela orientadora, Profª Drª Letícia Nerone Gadens.

Atenciosamente,



Documento assinado digitalmente
LETICIA NERONE GADENS
Data: 05/08/2024 09:15:35-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª Drª Letícia Nerone Gadens
Orientadora

Dedico essa dissertação a Deus,
que conduz a minha trajetória,
me dá o sustento, o alento,
a motivação e a paz,
e me oportunizou resgatar
essa parte da minha história.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu esposo Bohdan e ao meu filho Felipe, por me motivarem todos os dias a ser uma pessoa melhor, pelo suporte, parceria, afeto, inspiração, e por terem me ajudado a me manter firme no propósito de concluir a empreitada dessa dissertação.

Agradeço a minha querida mãe, por seu exemplo de garra e fé, que me estimula a assumir e me dedicar a novos desafios. Agradeço também meus irmãos, Juliano, Andreza e Renata, e meus sobrinhos, Lucas e Sofia, por todo o suporte durante esses anos.

Agradeço a minha estimada amiga Cintia Estefania Fernandes, que me incentivou e inspirou a iniciar, percorrer e concluir o Mestrado. Por todos os encontros e cafés, pelo ouvido atento, pela fala assertiva, por sua gentileza e seu amor, obrigada.

Agradeço aos meus queridos médicos Dra. Maria Tereza de Moraes, Dr. André Giacomelli Leal, Dr. Júlio Siqueira e ao corpo clínico dos hospitais INC e Pilar, cujo esforço e dedicação colaboraram e colaboram para recuperação da minha saúde, me dando condições físicas nesse período. Agradeço também a minha querida psicóloga Érica Garcia que manteve minha sanidade mental nesse período conturbado.

Agradeço ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, onde tive a honra de servir por vinte anos e obtive conhecimento essencial para desenvolver esse trabalho. Agradeço também aos meus colegas do Instituto que foram meus professores de excelência em urbanismo.

Agradeço à Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Curitiba, em especial à Denise Mitiko Murata e Laressa Chornobay, por ter me acolhido e apoiado nos momentos finais dessa dissertação.

Agradeço à Agência Japonesa de Cooperação – JICA, ao Departamento Nacional de Planeación da Colômbia - DNP, cuja cooperação técnica permitiu meu aprimoramento como técnica e como pessoa, em especial agradeço aos mestres Yoji Kinoshita, Takeo Ochi e Kobayashi Sensei.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Dra. Letícia Nerone Gadens, por toda a orientação, compreensão, colaboração e amparo, na jornada dessa pesquisa, sem os quais teria sido impossível concluir essa dissertação.

Agradeço aos professores, professoras e colegas do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná pelos conhecimentos compartilhados durante as aulas.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, Profa. Dra. Madianita Nunes da Silva e Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto, cujas contribuições forneceram maior objetividade, clareza e cientificidade a este documento.

Agradeço à Gabriela Simm Stanga, que auxiliou no desenvolvimento da pesquisa empírica por meio de Programa de Voluntariado Acadêmico do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPR.

Agradeço aos entrevistados Augusto Pinto Carrillo, Camila Maleronka, Daniel Todtmann Montandon, Felipe Francisco de Souza, Maria Cristina Rojas Eberhard, Miquel Corominas Ayala, Germano Bremm, Lívia Oliveira Monteiro, Larissa Menescal, Maria Caldas, Mariana Asfora de Medeiros, Marta Lora-Tamayo Vallvé, Vanesca Buzelato Prestes, Rodolfo Sydrião Sanford, Tania Maria Scolfield Souza Almeida, pelo tempo e conhecimento compartilhado que constituíram um importantíssimo *corpus* de dados para essa dissertação.

Sonho com o dia em que o sol de Deus
vai espalhar justiça pelo mundo todo.

Ariano Suassuna

RESUMO

A urbanização contemporânea, conforme debatida por acadêmicos renomados como Lefebvre, Harvey, Castells e Brenner, impulsiona o surgimento de novos arranjos, como regiões metropolitanas polinucleadas, a expansão de galáxias e a fragmentação do tecido urbano. Esse cenário amplia os desafios do planejamento e gestão urbanos, já que abordagens convencionais, como o uso do Plano Diretor, revelam-se insuficientes para lidar com a complexidade emergente. Em resposta a essa demanda, observa-se um aumento na utilização de instrumentos urbanísticos que buscam solucionar os problemas urbanos a partir de intervenções fragmentadas, ao invés de abordagens globais. Contudo, essa proliferação de ferramentas urbanísticas carece de uma categorização sistemática para sua identificação e comparação eficazes. A presente dissertação propõe-se a preencher essa lacuna, tendo como objetivo principal conceituar, delimitar e examinar uma categoria específica de instrumentos denominada Instrumentos de Escala Intermediária (IUEI), por meio de sua identificação nos sistemas de planejamento e gestão urbanos do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão. Para alcançar esse propósito, foram adotados diferentes recortes espaciais, incluindo estudos detalhados nas nações mencionadas, com especial atenção para seis metrópoles brasileiras, considerando a complexidade do sistema federativo do país. O protocolo de pesquisa consistiu em três etapas: revisão da literatura, pesquisa empírica para reconhecimento e caracterização dos IUEI, e síntese comparativa dos dados obtidos. Os resultados indicaram a presença de instrumentos de dimensão microlocal em todos os contextos analisados, os quais estão hierarquicamente subordinados aos planos municipais, promovem intervenções físicas e modificações nos parâmetros urbanísticos, além de serem respaldados por mecanismos legais. O Estado emerge como o principal agente, desempenhando papéis de mediador, promotor e implementador, muitas vezes em colaboração com o mercado imobiliário e proprietários fundiários. Com base nessas descobertas, foi possível delinear o conceito de IUEI como mecanismos normativo-institucionais que mesclam procedimentos de planejamento e gestão urbanos para intervir em polígonos de dimensão territorial microlocal, de forma a detalhar ou desenvolver o ordenamento municipal. Além disso, foi elaborada uma matriz analítica composta por atributos de reconhecimento e caracterização desses instrumentos. A discussão sobre os limites e possibilidades dos IUEI para o planejamento e gestão urbanos no Brasil levou à conclusão de que a escala intermediária é discricionária e seus instrumentos estão subsumidos a um sistema urbano complexo, ressaltando a necessidade de uma categorização nacional. Assim, esta dissertação visa contribuir com ferramentas analíticas e conceituais para o avanço das pesquisas nesse campo.

Palavras-chave: Instrumentos urbanísticos; escala intermediária; Brasil; Colômbia; Espanha; Japão.

ABSTRACT

Contemporary urbanization, as discussed by renowned scholars such as Lefebvre, Harvey, Castells, and Brenner, drives the emergence of new urban arrangements, such as polycentric metropolitan regions, the expansion of urban galaxies, and the fragmentation of urban tissue. This scenario amplifies the challenges of urban planning and management, as conventional approaches, such as the use of Master Plans, prove inadequate to address the emerging complexity. In response to this demand, there has been an increase in the use of urban planning tools that seek to address urban problems through fragmented interventions, rather than global approaches. However, this proliferation of urban tools lacks a systematic categorization for effective identification and comparison. This dissertation aims to fill this gap by conceptualizing, delimiting, and examining a specific category of tools called Intermediate Scale Urban Tools (ISUT), through their identification in the urban planning and management systems of Brazil, Colombia, Spain and Japan. To achieve this purpose, different spatial boundaries were adopted, including detailed studies in the mentioned nations, with special attention to six Brazilian metropolises, considering the complexity of the country's federal system. The research protocol consisted of three stages: literature review, empirical research for recognition and characterization of ISUT, and comparative synthesis of the obtained data. The results indicated the presence of microlocal dimension tools in all analyzed contexts, which are hierarchically subordinated to municipal plans and promote physical interventions and modifications in urbanistic parameters, in addition to being supported by legal mechanisms. The State emerges as the main agent, playing roles of mediator, promoter, and implementer, often in collaboration with the real estate market and landowners. Based on these findings, it was possible to delineate the concept of ISUT as normative-institutional mechanisms that blend urban planning and management procedures to intervene in microlocal territorial polygons, in order to detail or develop municipal planning. Furthermore, an analytical matrix was developed, consisting of attributes for the recognition and characterization of these tools. The discussion about the limits and possibilities of ISUT for urban planning and management in Brazil led to the conclusion that the intermediate scale is discretionary, and its tools are subsumed within a complex urban system, highlighting the need for a national categorization. Thus, this dissertation aims to contribute providing analytical and conceptual tools to advance research in this field.

Keywords: Urban tools; intermediate scale; Brazil; Colombia; Spain; Japan.

RESUMEN

La urbanización contemporánea, tal como debatida por académicos reconocidos como Lefebvre, Harvey, Castells y Brenner, impulsa la aparición de nuevos arreglos urbanos, como las regiones metropolitanas polinucleadas, la expansión de galaxias urbanas y la fragmentación del tejido urbano. Este escenario amplía los desafíos de la planificación y gestión urbanas, ya que enfoques convencionales, como el uso del Plan de Ordenamiento Territorial o del Plan General, resultan insuficientes para abordar la complejidad emergente. En respuesta a esta demanda, se observa un aumento en el uso de instrumentos urbanísticos que buscan resolver los problemas urbanos a partir de intervenciones fragmentadas, en lugar de enfoques globales. Sin embargo, esta proliferación de herramientas urbanísticas carece de una categorización sistemática para su identificación y comparación eficaces. La presente disertación se propone contribuir a llenar esta brecha, con el objetivo principal de conceptualizar, delimitar y examinar una categoría específica de instrumentos denominada Instrumentos de Escala Intermedia (IEI), mediante su identificación en los sistemas de planificación y gestión urbanas de Brasil, Colombia, España y Japón. Para lograr este propósito, se adoptaron diferentes recortes espaciales, incluidos estudios detallados en los países mencionados, con especial atención a seis metrópolis brasileñas, considerando la complejidad del sistema federativo del país. El protocolo de investigación consistió en tres etapas: revisión de la literatura, investigación empírica para el reconocimiento y caracterización de los IEI, y síntesis comparativa de los datos obtenidos. Los resultados indicaron la presencia de instrumentos de dimensión micro local en todos los contextos analizados, los cuales están jerárquicamente subordinados a los planes municipales y promueven intervenciones físicas y modificaciones en los parámetros urbanísticos, además de contar con respaldo legal. El Estado emerge como el principal agente, desempeñando roles de mediador, promotor e implementador, muchas veces en colaboración con el mercado inmobiliario y los propietarios de terrenos. Basándose en estos hallazgos, fue posible delinear el concepto de IEI como mecanismos normativo-institucionales que combinan procedimientos de planificación y gestión urbanas para intervenir en polígonos de dimensión territorial micro local, con el fin de detallar o desarrollar la planificación municipal. Además, se elaboró una matriz analítica compuesta por atributos de reconocimiento y caracterización de estos instrumentos. La discusión sobre los límites y posibilidades de los IEI para la planificación y gestión urbanas en Brasil llevó a la conclusión de que la escala intermedia es discrecional y sus instrumentos están subsumidos en un sistema urbano complejo, destacando la necesidad de una categorización nacional. Por lo tanto, esta disertación tiene como objetivo contribuir con herramientas analíticas y conceptuales para el avance de la investigación en este campo.

Palabras clave: Instrumentos urbanísticos; escala intermedia; Brasil; Colombia; España; Japón.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA A PARTIR DE DIFICULDADES PRÁTICAS E TEÓRICAS	25
FIGURA 2 – RECORTE ESPACIAL DEFINIDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	27
FIGURA 3 – PROTOCOLO GERAL DA PESQUISA.....	32
FIGURA 4 – PROCEDIMENTOS DO ESTADO DA ARTE.....	33
FIGURA 5 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	36
FIGURA 6 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DO QUESTIONÁRIO.....	39
FIGURA 7 – APARÊNCIA DO QUESTIONÁRIO PARA O INFORMANTE	41
FIGURA 8 – ESTRUTURA DO ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO.....	42
FIGURA 9 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DA SÍNTESE ANALÍTICA.....	43
FIGURA 10 – ESCALAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	54
FIGURA 11 – EXTENSÕES DE AMSTERDÃ, <i>MASTERPLAN IJBURG</i>	58
FIGURA 12 – <i>ENSANCHE</i> DE BARCELONA, IDELFONSO CERDÁ E SUÑER (1859).....	58
FIGURA 13 – SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE AS ESCALAS TERRITORIAIS E UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA.....	74
FIGURA 14 – SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E ESCALAS TERRITORIAIS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL DO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA	76
FIGURA 15 – LAND READJUSTMENT SYSTEM – KUKAKU-SEIRI	82
FIGURA 16 – COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DO KUKUKU-SEIRI E A DESAPROPRIAÇÃO	83
FIGURA 17 – IMAGENS DO <i>PLAN PARCIAL DEL SECTOR PP5 DEL PAU</i> <i>ARROYO CULEBRO</i>	88
FIGURA 18 – PLANO 22@ <i>BARCELONA</i>	92
FIGURA 19 – EXEMPLO DE UN <i>PROYECTO DE REPARCELACIÓN</i>	93
FIGURA 20 – <i>PLAN PARCIAL PAJARITO</i>	97
FIGURA 21 – <i>MACROPROYECTO URBANO CIUDAD VERDE</i>	98
FIGURA 22 – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE	100

FIGURA 23 – PROGRAMA +4D PORTO ALEGRE	105
FIGURA 24 – FASES IMPLANTAÇÃO <i>PLAN PARCIAL GRAN MANZANA SIMESA</i>	111
FIGURA 25 – <i>PLAN PARCIAL GRAN MANZANA SIMESA</i>	111
FIGURA 26 – <i>PLAN PARCIAL TRIÂNGULO FENICIA</i>	113
FIGURA 27 – <i>PLAN PARCIAL EL PEDREGAL - BOGOTÁ</i>	116
FIGURA 28 – LINHA DO TEMPO NORMATIVA <i>PLAN PARCIAL LA FELICIDAD</i> .	121
FIGURA 29 – ETAPAS <i>PLAN PARCIAL LA FELICIDAD</i>	121
FIGURA 30 – ATRIBUTOS QUE COMPÕEM OS IUEI.....	151

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - % DE MUNICÍPIOS COM LEI ESPECÍFICA DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA CONFORME O MUNIC (2021).....	63
GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE POSSÍVEIS IUEI POR METRÓPOLE	103
GRÁFICO 3 – NÍVEL DE FUNCIONAMENTO DE POSSÍVEIS IUEI EM PERCENTUAL DE TIPOS E OCORRÊNCIAS EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE OCORRÊNCIAS	104
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS ALTERAÇÕES FÍSICAS OBJETIVADAS PELOS IUEI NA ESTRUTURA URBANA DAS METRÓPOLES ANALISADAS, POR TIPO DE IUEI.....	134
GRÁFICO 5 – PARÂMETROS CONSTRUTIVOS DEFINIDOS A PARTIR DOS IUEI NAS ÁREAS DE SUA APLICAÇÃO	134
GRÁFICO 6 - AGENTES ENVOLVIDOS NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS IUEI, POR % DO TOTAL DE OCORRÊNCIAS	136
GRÁFICO 7 - % DE OCORRÊNCIAS DOS PAPEIS DOS AGENTES ENVOLVIDOS	136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUESTÕES INVESTIGATIVAS QUE ORIENTAM O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	28
QUADRO 2 – PROTOCOLO DE PESQUISA.....	31
QUADRO 3 – ETAPAS, CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO E RESULTADOS DO ESTADO DA ARTE.....	332
QUADRO 4 – IDENTIFICAÇÃO E PERFIL DOS ENTREVISTADOS	376
QUADRO 5 – DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIEDADES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANOS	465
QUADRO 6 – CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO, ENQUANTO INSTITUIÇÃO OU INSTITUTO.....	50
QUADRO 7 – CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA DE PLANEJAMENTO SEGUNDO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO	56
QUADRO 8 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	58
QUADRO 9 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO ESTATUTO DA CIDADE....	62
QUADRO 10 – INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE POSSIVELMENTE ARTICULAM A ESCALA INTERMEDIÁRIA INTRAURBANA EM 15 METRÓPOLES BRASILEIRAS.....	64
QUADRO 11 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, IDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO BRASIL	66
QUADRO 12 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA ESPANHA.....	68
QUADRO 13 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA COLÔMBIA.	72

QUADRO 14 - DIFERENÇAS NO SISTEMA NORMATIVO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS ENTRE BRASIL, ESPANHA E COLMBIA	74
QUADRO 15 - <i>LAND READJUSTMENT</i>	81
QUADRO 16 – EXEMPLOS DE GPU X IUEI	86
QUADRO 17 – RECONHECIMENTO DOS IUEI POR AGENTES BEM-INFORMADOS DO BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO	86
QUADRO 18 – <i>PLANES PARCIALES DE DESARROLLO – PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN DEL POLÍGONO “LOBETE”</i> DA CIDADE DE LOGROÑO NA ESPANHA.....	87
QUADRO 19 – <i>PLAN 22@</i> BARCELONA.....	91
QUADRO 20 – <i>REPARCELACIÓN</i>	93
QUADRO 21 – <i>PLAN PARCIAL PAJARITO</i>	96
QUADRO 22 – <i>MACROPROYECTO URBANO CIUDAD VERDE</i>	97
QUADRO 23 – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE – CURITIBA - BRASIL	99
QUADRO 24 – IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS IUEI EM 6 METRÓPOLES BRASILEIRAS.....	101
QUADRO 25 – PROGRAMA +4D PORTO ALEGRE	103
QUADRO 26 – IUEI IDENTIFICADOS NO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA.....	107
QUADRO 27 – ATRIBUTOS DOS IUEI RECONHECIDOS POR AGENTES BEM-INFORMADOS	106
QUADRO 28 – <i>PLAN PARCIAL GRAN MANZADA SIMESA</i>	109
QUADRO 29 – <i>PLAN PARCIAL TRIÂNGULO FENICIA</i>	112
QUADRO 30 – <i>PLAN PARCIAL EL PEDREGAL - BOGOTÁ</i>	115
QUADRO 31 – <i>PLAN PARCIAL LA FELICIDAD - BOGOTÁ</i>	119
QUADRO 32 – INSTRUMENTOS LEGAIS DOS IUEI EM CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA.....	124
QUADRO 33 – RELAÇÃO DOS IUEI DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA COM O PLANO DIRETOR.....	126
QUADRO 34 – INCIDÊNCIA DE MECANISMOS DE PLANEJAMENTO EM INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA.	126

QUADRO 35 – INCIDÊNCIA DE COMPONENTES DE GESTÃO EM INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA...	<u>128</u>
QUADRO 36 – PRAZO DO FUNCIONAMENTO DOS IUEI.....	130
QUADRO 37 – GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NOS IUEI ..	131
QUADRO 38 – RECORTE ESPACIAL DOS IUEI.....	132
QUADRO 39 – MEDIDAS DE REVERSÃO DO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO APLICADAS PELOS IUEI, POR OCORRÊNCIA.....	134
QUADRO 40 – SÍNTESE ANALÍTICA DOS RESULTADOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS ATRIBUTOS INTEGRANTES DOS IUEI.....	137
QUADRO 41 – MATRIZ ANALÍTICA DOS IUEI	139
QUADRO 42 – SIMILARIDADES E DIFERENÇAS DE ATRIBUTOS DE CARACTERIZAÇÃO ENTRE BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA....	142
QUADRO 43 – SÍNTESE DA INCIDÊNCIA DE LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA DOS AGENTES BEM-INFORMADOS.	149
QUADRO 44 – ATRIBUTOS, CATEGORIA, DESCRIÇÃO, VARIÁVEIS E UNIDADES DE MEDIÇÃO DOS IUEI.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEPACs	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEU	Conselho Europeu de Urbanistas
EI	Escala Intermediária
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
GPU	Grandes Projetos Urbanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IUEI	Instrumentos Urbanísticos em Escala Intermediária
LDT	<i>Ley de Desarrollo Territorial</i>
LOT	<i>Ley de Ordenamiento Territorial</i>
MUNIC	Mapeamento de Instrumentos Urbanísticos no Brasil
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAIS	<i>Planes de Actuación Integrada</i>
PAUS	<i>Programas de Actuación Urbanística</i>
PD	Plano Diretor
POT	<i>Plan de Ordenamiento Territorial</i>
REGIC	Região de Influência das Cidades
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TOD	<i>Transport Oriented Development</i>
UFPR	Universidade Federal do Paraná
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	29
2.1 PROTOCOLO GERAL DA PESQUISA	29
2.2 PROTOCOLO DA REVISÃO DA LITERATURA.....	32
2.3 PROTOCOLO PESQUISA EMPÍRICA	34
2.3.1 Protocolo das entrevistas semiestruturadas.....	35
2.3.2 Protocolo dos questionários	39
2.3.3 Protocolo da síntese analítica	42
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS.....	43
3.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS.....	44
3.2 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS.....	49
4 ESCALAS TERRITORIAIS E UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS	51
5 ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA.....	60
5.1 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL.....	60
5.2 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS.....	64
5.3 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NA ESPANHA	67
5.4 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NA COLÔMBIA	71
5.5 A ESCALA INTERMEDIÁRIA EM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ESPANHA E COLÔMBIA.....	73
6 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO	76
6.1 RECONHECIMENTOS NORMATIVO, CONCEITUAL E DIFERENCIAL DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS ...	78
6.2 RECONHECIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS IUEI	87
6.2.1 Caracterização dos IUEI na Espanha.....	88
6.2.2 Caracterização dos IUEI na Colômbia.....	95
6.2.3 Caracterização dos IUEI no Brasil	98
6.2.4 Identificação dos IUEI a partir do estudo em Metrôpoles Brasileiras.....	100
6.2.5 Síntese comparativa da caracterização dos IUEI	107

6.3	ATRIBUTOS DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS DO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA.....	108
6.4	ATRIBUTOS DOS IUEI A PARTIR DO ESTUDO EM METRÓPOLES BRASILEIRAS.....	124
6.5	SÍNTESE COMPARATIVA – DELIMITAÇÃO DOS IUEI	140
6.6	LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS	145
7	IUEI, UMA NOVA CATEGORIA DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS A PARTIR DA ESCALA INTERMEDIÁRIA.....	150
7.1	MATRIZ ANALÍTICA E CONCEITO DOS IUEI.....	150
7.2	DISCUSSÃO LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS BRASILEIROS.....	156
8	CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS	159
	REFERÊNCIAS.....	168
	APÊNDICE 1 – PROCEDIMENTOS DA REVISÃO DA LITERATURA	175
	APÊNDICE 3 – FORMULÁRIO, VARIÁVEIS E UNIDADES DE MEDIÇÃO.....	202
	UTILIZADOS NOS QUESTIONÁRIOS	202

1 INTRODUÇÃO

Autores críticos¹ como Henri Lefebvre (1999), David Harvey (2005), Manuel Castells (2000) e Neil Brenner (2018) abordam a urbanização contemporânea como um fenômeno global totalizante que se desdobra de maneira heterogênea em níveis locais. Brenner (2018) argumenta que essa urbanização extensiva resulta em novas formas de organização urbana, como regiões metropolitanas polinucleadas e o espraiamento de galáxias urbanas, onde funções centrais se dispersam para subúrbios e *hinterlands*².

Nesse contexto, a estrutura urbana se torna cada vez mais complexa. Na América Latina presenciamos uma sobreposição de camadas que remontam desde as cidades coloniais até as contemporâneas metrópoles dispersas e fragmentadas (Limonad, 2007; Wu *et al.*, 2021). Essa evolução diluiu as fronteiras entre o rural e o urbano, ao mesmo tempo em que persistem e se aprofundam as contradições constitutivas de nossa urbanização (Monte-Mór, 1994; Villaça, 2001). Como uma colcha de retalhos, nas cidades coexistem diversas realidades espaciais, desde os centros tradicionais, os assentamentos periféricos, autoconstruídos ou planejados (Barros, 2004; Oliveira, 1981), desenvolvimentos urbano-rurais dispersos produzidos em saltos gerando vazios urbanos sub ou não utilizados (Barros, 2004), até novos desenvolvimentos compactos no modelo largamente difundido pelo Novo Urbanismo³ (Neuman, 2005; Sette, 2021). Em face desses desafios, planejar e gerir o urbano

¹ A teoria crítica entende as questões urbanas, enfatizando a relação entre o real e o possível, “orientada por questões históricas específicas”, sendo a reestruturação capitalista o indutor do crescimento urbano das cidades (Castriota, 2016, p. 508)

² O termo “*hinterland*” é utilizado por Brenner; Katsikis (2020 para demarcar os variados espaços não urbanos que são influenciados por áreas urbanas, transformando-se em zonas de abastecimento, zonas de impacto, zonas de sacrifícios, corredores logísticos, dentre outros.

³ Neuman (2005) caracteriza o desenvolvimento compacto como: (1) altas densidades populacionais e concentração de emprego; (2) usos mistos; (3) proximidade de usos variados e relativamente pequeno tamanho das parcelas de terra; (4) incremento de relações sociais e interações econômicas; (5) desenvolvimento contíguo, mesmo que algumas parcelas possam estar vagas, abandonadas ou serem destinadas a superfícies naturais; (6) desenvolvimento urbano contido, demarcado por limites legíveis; (7) infraestrutura urbana, em especial de saneamento; (8) transporte multimodal; (9) elevados graus de acessibilidade, local e regional, incluindo calçadas e ciclovias; (10) alto grau de impermeabilização do solo; (11) baixa proporção de espaço aberto; (12) controle unitário de planejamento e desenvolvimento da terra, ou estreitamento do controle coordenado; (13) suficiente capacidade fiscal do governo para financiar equipamentos urbanos e infraestrutura. Trata-se de um modelo largamente difundido pelo Novo Urbanismo, adeptos do *Transport Oriented Development* (TOD), que propõe uma forma artificial e formalmente induzida de aglomeração urbana mediante a restrição da expansão horizontal e a verticalização, ocupação de vazios ou redesenvolvimento de áreas internas.

alcançam níveis mais avançados de complexidade, no caso brasileiro ainda se soma questões como: explosão do crescimento urbano, ainda em progressão em algumas regiões do país; presença de padrões espaciais complexos que apresentam contínua densificação e expansão periférica; presença de vazios intraurbanos em tecidos parcialmente planejados e moldados pela dinâmica dos mercados formais e informais; dentre outros (Netto; Saboya, 2013).

Portanto, as estratégias tradicionais do planejamento e gestão urbanos, baseadas em abordagens racionalistas e diretivas, assim como seus respectivos instrumentos como o Plano Diretor, por exemplo, têm se mostrado insuficientes para lidar com os desafios atuais (Angel; Sheppard; Civco, 2005; Mahtta; Mahendra; Seto, 2019; Santos Junior; Montandon, 2011). Diante desse contexto, no qual se verifica a complexidade crescente das cidades especialmente latino-americanas, ao mesmo tempo em que certos instrumentos normativos de controle urbano tentam guiar e prescrever a forma e dinâmica urbana, observa-se a adoção de outras práticas de planejamento que apresentam uma possibilidade de inovação com a adoção de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos (Souza, 2003b). Esses instrumentos combinam técnicas de planejamento e gestão para a produção ou reestruturação urbana, embora sejam designados por diferentes termos.

Com duas décadas de experiência no campo do planejamento urbano⁴, tenho testemunhado de perto a evolução dos sistemas de planejamento e gestão urbana, especialmente em relação ao crescimento da quantidade de novas ferramentas para tratamento de espaços urbanos delimitados com vistas a um objetivo específico, especialmente nas grandes cidades da América Latina. Essa multiplicidade de instrumentos urbanísticos operando em escala microlocal⁵ são designados por

⁴ A autora ingressou no serviço público municipal em 2004, no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, onde desempenhou um papel ativo na área de planejamento e gestão urbanos até 2023. Durante esse período, foi responsável pela revisão e criação de instrumentos urbanísticos que operam em níveis microlocais. Além disso, coordenou uma importante cooperação técnica envolvendo o Brasil (Prefeitura Municipal e IPPUC), Colômbia (Departamento Nacional de Planejación), Japão (JICA) e o governo federal brasileiro (Agência Brasileira de Cooperação - ABC). Esta colaboração resultou na introdução de dois novos instrumentos urbanísticos para atuação em escalas microlocais: o Plano de Desenvolvimento Regional – PDR e o Redesenvolvimento Urbano. Estes instrumentos foram concebidos com base em estudos sobre *Land Readjustment e Urban Redevelopment* no Japão, bem como nos *Planes Parciales* colombianos. Como parte dessa iniciativa colaborativa, foram realizados seminários envolvendo a participação de várias metrópoles brasileiras, como São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, para discutir e debater o uso e aplicação dessas ferramentas inovadoras no contexto urbano brasileiro.

⁵ Conforme Souza (2003, p.108-109) a escala microlocal “corresponde a recortes territoriais de tamanhos diversos (ou subníveis da escala microlocal), todos tendo em comum o fato de que se

diferentes denominações. Frequentemente esses instrumentos envolvem parcerias entre agentes públicos e privados, visando melhorar a eficiência na execução das funções urbanas públicas ou aproveitar a valorização imobiliária para autofinanciamento (Furtado; Acosta, 2013; Maleronka, 2010; Montandon; Souza, 2007; Santoro, 2012).

A despeito da nossa observação empírica indicar uma proliferação no uso desses instrumentos, notamos uma lacuna nas pesquisas nacionais, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)⁶, por exemplo, que não captam o uso desses instrumentos urbanísticos adicionais. Isso ocorre porque essas pesquisas parecem se basear na lista de instrumentos estabelecida pelo Estatuto da Cidade, deixando de reconhecer, em certa medida, a margem criativa conferida aos municípios por esta legislação nacional para criar suas próprias ferramentas (Bassul, 2004; Silva, 2012).

Essa variedade de nomes e enfoques pode representar um desafio significativo para a análise e compreensão abrangente do ordenamento territorial, destacando a importância de uma abordagem mais integrada e comparativa na investigação dessas ferramentas. Embora todos esses instrumentos possam parecer semelhantes em sua abordagem, a realidade é que ainda não dispomos de um método adequado para identificá-los e compará-los de forma eficaz. Essa lacuna na capacidade de identificação e comparação dificulta a análise crítica e a seleção do instrumento mais adequado para cada contexto urbano específico.

Na atividade prática de planejamento e gestão urbanos, notamos a utilização frequente, por parte dos planejadores e gestores, do termo “escala intermediária” de planejamento e gestão urbanos, se referindo ao ordenamento territorial que considera espaços delimitados na cidade. Ao explorar o tema, constata-se o uso do termo em

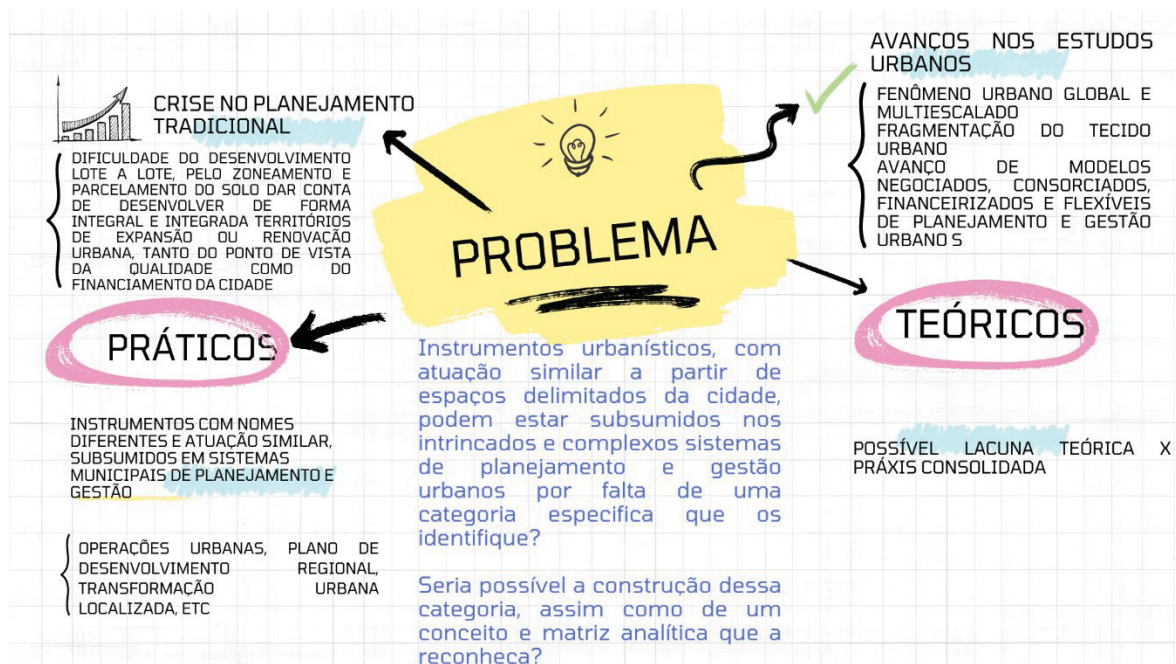
referem a espaços passíveis de serem experienciados intensa e diretamente no cotidiano (coisa que nem sempre ocorre, devido à massificação e à atomização típicas das grandes cidades contemporâneas (...)) Esses recortes são, em ordem crescente de tamanho, o quarteirão, o sub-bairro, o bairro e o setor geográfico”

⁶ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas desenvolvido pelo IBGE. O item 3 da pesquisa se refere a legislação e instrumento de planejamento, e investiga os seguintes instrumentos: Plano Diretor, ZEIS, perímetro urbano, parcelamento do solo, zoneamento e uso do solo, solo criado, contribuição de melhoria, operação urbana consorciada, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), zoneamento ambiental, servidão administrativa, tombamento, unidade de conservação, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião, direito de superfície, regularização fundiária, legitimação de posse, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), código de posturas.

algumas produções científicas nacionais (Montandon; Souza, 2007), e uma produção mais significativa no âmbito de países que tem por referência a prática urbanística espanhola (Bardají, 2011; Busquets, 1995; Cárdenas; Marriaga; Jiménez, 2018; Fernandez Milan; Creutzig, 2016; Paneral *et al.*, 2004). Portanto, estudar essas referências pode enriquecer a discussão sobre a compreensão da escala intermediária intraurbana e instrumentos a ela relacionados, no cenário brasileiro.

Diante desse cenário, parece evidente a necessidade de desenvolver uma metodologia ou estrutura de análise que nos permita comparar efetivamente esses instrumentos urbanísticos. A compreensão mais clara dos elementos que identificam essas ferramentas, suas semelhanças e diferenças, pode contribuir para tomadas de decisão mais bem informadas e eficazes ao planejamento e à gestão urbanos. Nesse sentido, questiona-se se esses instrumentos estão subsumidos nos intrincados e complexos sistemas de planejamento e gestão urbanos e não estão sendo identificadas pelos estudos urbanos por falta de uma categoria específica? Seria viável a construção dessa categoria, de seu conceito e matriz analítica unificada que a reconheça? A FIGURA 1 sintetiza as questões anteriormente expostas, indicando o conjunto de observações teóricas e práticas que conduziram a formulação da questão que orienta o desenvolvimento dessa pesquisa.

FIGURA 1 – FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA A PARTIR DE DIFICULDADES PRÁTICAS E TEÓRICAS



FONTE: A autora (2023).

Para investigar esta questão, reconhecemos a importância de examinar diversos recortes espaciais. Além do Brasil, entendemos necessário estudar outros contextos nos quais a escala intermediária faz obrigatoriamente parte do sistema de ordenamento territorial, e portanto, está vinculada desde a normativa urbanística, tais como países como a Espanha, a Colômbia e o Japão (Carrillo, 2008; Goulart, 2018; Maldonado Copello, 2008).

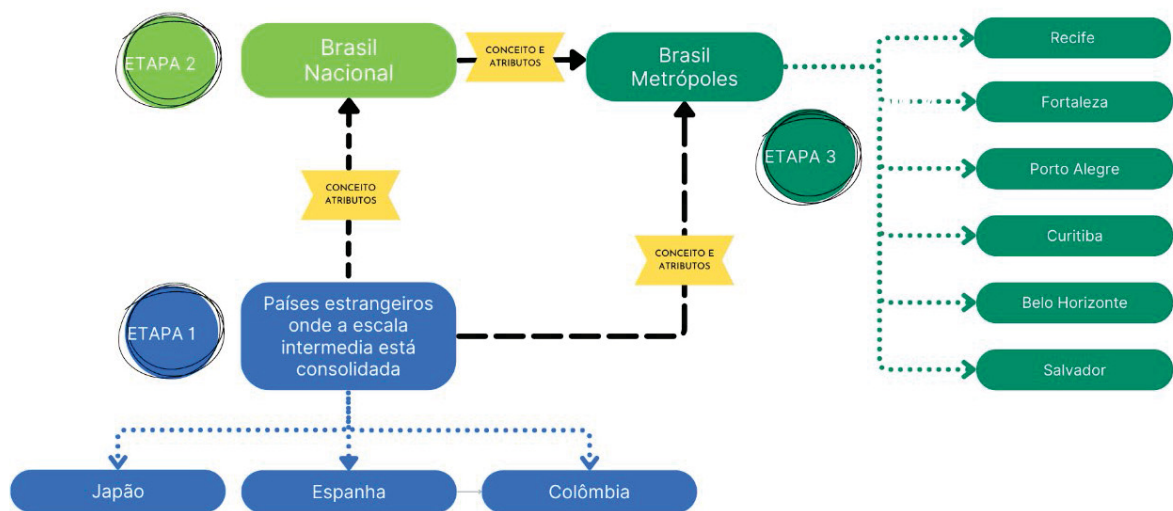
Para o caso brasileiro, dada a descentralização e autonomia municipal, torna-se relevante desenvolver a investigação considerando não apenas o nível central, mas também algumas metrópoles. Para essa pesquisa, as metrópoles foram selecionadas a partir das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), sendo adotados os seguintes critérios: metrópoles de nível 1C; mesma classe de gestão do território, ou seja, centro metropolitano regional classe 1 de Curitiba (cidade base da autora); classe de gestão empresarial similar (classe 2); classe de gestão pública similar (até 2); centros dos arranjos populacionais selecionados⁷. A partir de tais critérios foram selecionados os seguintes municípios: Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Salvador (BA), Recife (PE), Fortaleza (PE) (IBGE, 2022). Essas cidades, ao mesmo tempo em que apresentam as dinâmicas que discutimos anteriormente, também possuem sistemas de planejamento consolidados ou em consolidação, em face das exigências pós-estatuto da cidade, como a obrigatoriedade da regulamentação de instrumentos básicos de planejamento urbano, dentre os quais a Operação Urbana Consorciada⁸

⁷ Para garantir a comparabilidade entre as metrópoles, foram selecionadas aquelas com classes semelhantes no REGIC (Regiões de influência das cidades), conforme estabelecido pelo IBGE. O REGIC categoriza as cidades brasileiras com base em hierarquias e vínculos, sendo as metrópoles os principais centros urbanos que exercem influência direta sobre todo o país. As metrópoles são subdivididas em uma Grande Metrópole Nacional (Arranjo Populacional de São Paulo), duas Metrópoles Nacionais (Arranjos Populacionais do Rio de Janeiro e de Brasília), e doze outras metrópoles. As nove capitais estão incluídas nessas doze metrópoles e são classificadas com o nível 1 (C) de centralidade de gestão do território. Essa classificação leva em conta critérios como a centralidade do arranjo populacional em relação à gestão pública, empresarial e territorial, considerando até o máximo nível de gestão 2, que engloba entidades públicas de previdência, trabalho, pesquisa e justiça, bem como concentração de sedes empresariais identificadas pelo IBGE. A gestão territorial é determinada pelo nível 1, representando maior capacidade de mobilização de relações de longa distância.

⁸ Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo IBGE em 2018, 29,9% dos municípios brasileiros, ou seja, 1.665 municípios, informaram que possuíam Operações Urbanas Consorciadas. No entanto, esse número certamente não corresponde ao número de Operações Urbanas Consorciadas implantadas e sim previstas no Plano Diretor, conforme já havia alertado estudo de Montandon e Santos Júnior (2010) que analisaram o universo das cidades brasileiras em 2010. Conforme levantamento de Araújo e Hissa (2017), em 2017 das 27 capitais brasileiras apenas

(OUC) (Cardoso, 2003; Santos Junior; Montandon, 2011). A FIGURA 2 sintetiza as etapas constitutivas do recorte espacial da pesquisa, as quais visam a delimitação conceitual e a identificação de atributos relacionados ao conjunto de instrumentos que seriam considerados como de escala intermediária.

FIGURA 2 – RECORTE ESPACIAL DEFINIDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA



FONTE: A autora (2023).

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa consiste em **conceituar, delimitar e examinar Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) a partir do seu reconhecimento nos sistemas de planejamento e gestão urbanos do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão, visando sua constituição enquanto categoria específica de instrumentos**. Os objetivos específicos são abaixo descritos:

- a) Compreender o papel dos instrumentos urbanísticos para o planejamento e gestão urbanos;
- b) Delimitar a escala intermediária em relação às escalas de planejamento e gestão urbanos;
- c) Reconhecer e examinar as características da escala intermediária no Brasil, Espanha, Colômbia e Japão;

8 (Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo), possuíam Operações Urbanas Consorciadas com regulamento próprio.

d) Examinar os instrumentos reconhecidos pelos agentes bem-informados como IUEI;

c) Propor o conceito e matriz analítica para o reconhecimento e caracterização de IUEI;

d) Discutir limites e possibilidades dos IUEI para o planejamento e gestão urbanos brasileiros.

O QUADRO 1 apresenta questões investigativas que orientaram a definição dos objetivos e a estruturação da pesquisa.

QUADRO 1 – QUESTÕES INVESTIGATIVAS QUE ORIENTAM O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

OBJETIVO GERAL	QUESTÕES SECUNDÁRIAS	SEÇÃO	OBJETIVO DO CAPÍTULO
Conceituar, delimitar e examinar instrumentos urbanísticos de escala intermediária (IUEI) a partir do seu reconhecimento nos sistemas de planejamento e gestão urbanos do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão, visando sua constituição enquanto uma categoria específica de instrumentos	(1) Como se caracterizam o planejamento e gestão urbanos? (2) Qual o papel dos instrumentos urbanísticos no planejamento e gestão urbanos?	2	Compreender o papel dos instrumentos urbanísticos para o planejamento e gestão urbanos
	(1) Quais são as escalas de planejamento e gestão urbanos? (2) Onde se situa a escala intermediária em relação as demais escalas de planejamento e gestão?	3	Delimitar a escala intermediária em relação às escalas de planejamento e gestão urbanos
	(1) A escala intermediária de planejamento e gestão urbana pode ser reconhecida nos sistemas de planejamento e gestão urbanos no Brasil, Espanha, Colômbia e Japão? (2) Quais são suas características que a definem?	4	Reconhecer e examinar as características da escala intermediária no Brasil, Espanha, Colômbia e Japão.
	(1) Os agentes bem-informados do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão, reconhecem a existência de instrumentos que atuam na escala intermediária em seus respectivos contextos? (2) Quais seriam instrumentos atuantes nessa escala (intermediária)? (3) Quais os atributos que conformam esses instrumentos? (4) Quais os limites e possibilidades desses instrumentos para os sistemas de planejamento?	5	Examinar instrumentos que atuam na escala intermediária, a partir da perspectiva de agentes bem informados
	(1) Qual o conceito e atributos de um IUEI? (2) Quais os limites e possibilidades dos IUEI para o planejamento e gestão urbanos brasileiro?	5	Propor o conceito de IUEI e a matriz analítica para o seu reconhecimento e caracterização e discutir limites e possibilidades para o planejamento e gestão urbanos

FONTE: A autora (2023).

Em face das questões investigativas do objetivo dessa pesquisa, além do capítulo introdutório a dissertação ainda está composta pelos seguintes capítulos:

- (2) Procedimentos metodológicos;
- (3) Instrumentos de planejamento e gestão urbanos;
- (4) Escalas territoriais e unidades de planejamento e gestão urbanos;
- (5) Escala intermediária no Brasil, Colômbia e Espanha;
- (6) Instrumentos Urbanísticos de Escala no Brasil, Colômbia e Espanha;
- (7) IUEI, uma nova categoria de instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão urbanos a partir da escala intermediária;
- (8) Considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa consiste em uma investigação de caráter exploratório, descritivo e analítico (Marconi; Lakatos, 2003). Para tanto, estrutura-se em três etapas.

2.1 PROTOCOLO GERAL DA PESQUISA

Na primeira etapa, realizou-se uma revisão de literatura com o objetivo de estabelecer a fundamentação teórico-conceitual para embasar as análises e discussões sobre o tema em questão. Para isso, foram empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica e estado da arte, conforme preconizado por autores como Bento (2012), Gil (1999), Marconi e Lakatos (2003).

A segunda etapa envolveu a condução de uma pesquisa empírica, cujo propósito foi o reconhecimento e caracterização dos Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI), bem como a identificação de seus limites e possibilidades, sob a perspectiva de agentes bem-informados (Silva *et al.*, 2022). Essa fase foi conduzida em âmbito nacional abrangendo países como Japão, Espanha, Colômbia e Brasil, e em nível municipal, contemplando seis metrópoles brasileiras, a saber: Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza. Para atingir tais objetivos, utilizaram-se técnicas de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas, questionários e estudo comparado.

Por fim, a terceira e última etapa teve como propósito delimitar o conceito e matriz analítica para reconhecimento e caracterização dos IUEI, assim como discutir os limites e possibilidades de sua aplicabilidade para o planejamento e gestão urbanos brasileiros. Para isso, foram utilizadas as técnicas de síntese analítica e estudo

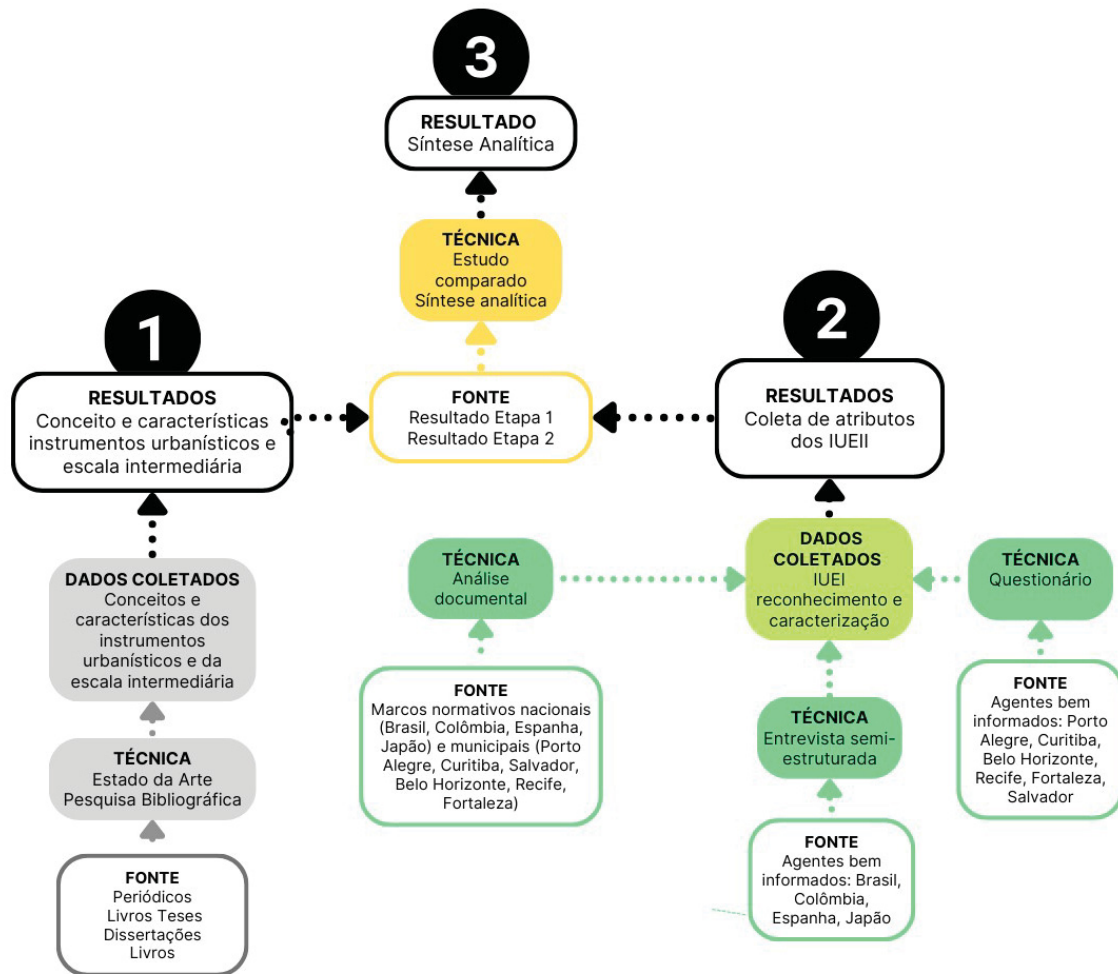
comparado. O QUADRO 2 e a FIGURA 3 apresentam o protocolo de pesquisa, delineando as etapas, métodos, técnicas dados, fontes e resultados esperados.

QUADRO 2 – PROTOCOLO DE PESQUISA

Etapas	Método	Técnicas	Dados	Fontes	Resultados esperados
Revisão da Literatura	Exploratório	a) Estado da arte b) Pesquisa bibliográfica complementar de autores e obras de referência	a) Conceituação e caracterização dos instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão urbanos b) Conceituação e caracterização das escalas de planejamento e gestão urbanos c) Conceituação e caracterização da escala intermediária de planejamento e gestão urbanos	a) Periódicos: Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), <i>Web of Science</i> , <i>Scopus</i> , <i>Scielo</i> , <i>Mendeley</i> , <i>Google Scholar</i> b) Teses e dissertações: Catálogo de Teses e Dissertações CAPES c) Livros digitais e físicos	Fundamentação teórica conceitual para embasamento das análises e discussões sobre o tema
Pesquisa empírica	Descritivo, sintético-analítico	a) Análise documental b) Entrevistas semiestruturadas c) Questionário d) Estudo Comparado	a) Instrumentos reconhecidos como de escala intermediária, características, limites e possibilidades identificados no Brasil, Colômbia, Espanha	a) Legislação urbanística nacional Espanha, Colômbia, Japão b) Legislação urbanística aplicadas nas metrópoles selecionadas para o estudo c) Repositórios estatísticos c) Especialistas do Brasil, Espanha, Colômbia e Japão d) Respondentes (agentes bem-informados) situados nas metrópoles de estudo	Identificação e caracterização comparada de um conjunto de instrumentos reconhecidos como de escala intermediária em nível nacional do Brasil, Colômbia e Espanha e em 6 metrópoles brasileiras
Síntese analítica	Sintético-analítico	Síntese dos resultados obtidos nas etapas anteriores	Relação entre os dados	Informações resultantes das etapas anteriores	Proposição de conceito e matriz analítica para reconhecimento e caracterização dos IUEI e identificação de limites e possibilidades dos IUEI para o planejamento e gestão urbanos brasileiros.

FONTE: A autora (2023).

FIGURA 3 – PROTOCOLO GERAL DA PESQUISA



FONTE: A autora (2023).

2.2 PROTOCOLO DA REVISÃO DA LITERATURA

Conforme mencionado na seção anterior, foram empregadas duas técnicas para a elaboração da revisão da literatura: a pesquisa bibliográfica de autores de referência e a revisão sistemática da literatura (FIGURA 3).

A pesquisa bibliográfica de autores e obras de referência consistiu na seleção criteriosa de autores de referência, conforme preconizado por Marconi e Lakatos (2003). Para isso, foi adotado o critério de seleção baseado na relação direta desses autores com os dois *constructos* articulados pelo tema de pesquisa: instrumentos urbanísticos e a escala intermediária.

Já o estado da arte seguiu procedimentos adaptados das recomendações de Bento (2012), compreendendo as seguintes etapas: definição dos descritores, escolha das bases de pesquisa, execução das pesquisas nas bases selecionadas, elaboração de um relatório quantitativo e elaboração de um relatório qualitativo, conforme demonstrado na FIGURA 4 e resumido no QUADRO 3. Os procedimentos relacionados à definição de descritores, pesquisa nas bases, classificação e seleção dos periódicos, são detalhados no APÊNDICE 1.

FIGURA 4 – PROCEDIMENTOS DO ESTADO DA ARTE



FONTE: A autora (2023).

QUADRO 3 – ETAPAS, CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO E RESULTADOS DO ESTADO DA ARTE

Etapas	Crítérios de aplicação	Resultados
Definição dos descritores	Definição com base nos fenômenos confrontados pelo problema de pesquisa e delimitados pelo campo de planejamento urbano delimitado por Netto, Fizon e Moreira (2017); Consulta a pares.	Descritores selecionados: “escala intermediária”; “plano parcial”; “reajuste de terrenos”; “macroprojetos”; * descritores pesquisados em português, inglês e espanhol.
Definição das bases de pesquisa	Existência de conteúdo relacionado aos descritores Recomendação de especialistas Bases disponíveis na intranet da UFPR.	Teses e dissertações (Banco de Teses e Dissertações da CAPES); Periódicos (Periódicos CAPES, <i>Web of Science</i> , <i>Scopus</i> , <i>Scielo</i> , <i>Google Scholar</i> , <i>Mendeley</i>).
Pesquisa nas bases – relatório quantitativo	Aplicação de filtro temporal para retornos superiores a 100 publicações; Remoção de duplicatas.	O relatório quantitativo retornou 568 resultados, sendo 28 teses e dissertações e 530 periódicos. Esses retornos foram classificados em “A” (muito importante), “B” (pouco importante) e “C” (algo importante). Com essa classificação foi possível reduzir o número de periódicos para leitura para 145 (classificados como A).
Pesquisas nas bases – relatório qualitativo	Classificação de importância: A – muito importante; B – moderadamente importante; C – algo importante.	Selecionados 145 periódicos para fichamento. Selecionadas 28 teses e dissertações para fichamento.

Etapas	CrITÉRIOS de aplicação	Resultados
		Mapeamento de autores de referência. A discussão dos resultados estará contida no Capítulo 3.
Pesquisa de autores de referência	Autores e obras com produção relevante (muito citados) ou discussões centrais ao problema de pesquisa.	Ver FIGURA 1 A discussão dos resultados estará contida no Capítulo 3.

FONTE: A autora (2023).

2.3 PROTOCOLO PESQUISA EMPÍRICA

Conforme mencionado previamente, foram utilizadas três técnicas para a coleta de dados empíricos: entrevistas semiestruturadas, questionários e pesquisa documental (FIGURA 3). Essas técnicas foram consideradas adequadas para a obtenção de informações relevantes sobre o tema devido à escassez de dados organizados sobre os Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) (Marconi; Lakatos, 2003).

A pesquisa empírica foi planejada de modo a abranger as percepções de agentes bem-informados⁹ de diferentes contextos, visando perceber padrões, convergências e divergências que permitam identificar instrumentos que seriam reconhecidos como IUEI e propor uma estrutura analítica abrangente para os IUEI, sem adentrar em casos específicos, o que pode ser objeto de investigações futuras. Por conseguinte, foi realizado um conjunto de entrevistas semiestruturadas com agentes de diversos contextos (Brasil, Espanha, Colômbia e Japão), em vez de selecionar vários agentes de um mesmo contexto.

É importante ressaltar que os agentes entrevistados possuem amplo conhecimento nas áreas de planejamento, tomada de decisões, poder político e, principalmente, instrumentos urbanísticos. Como destacado por Silva *et al.* (2002), os dados fornecidos por esses agentes são mais voltados para a compreensão das

⁹ Conforme Silva *et al.* (2022) terminologia “agente bem-informado” advém do Projeto Temático “Lógicas econômicas e práticas espaciais contemporâneas: cidades médias e consumo”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que explica que essa categoria é denominada “agente”, por sua capacidade de atuação na produção do espaço urbano e “bem informado” em virtude das informações que detêm devido à atuação e/ou função que exercem nos contextos analisados. Os agentes bem-informados, são pessoas que têm relevante conhecimento sobre a cidade e podem ajudar a esclarecer aspectos que os cidadãos, por vezes, não podem.

lógicas subjacentes aos espaços concebidos e percebidos¹⁰, ou seja, tem a limitação de oferecer informações mais voltadas à práticas espaciais hegemônicas em seus respectivos contextos, como pontua Lefebvre (1974). Portanto, esses dados não se aprofundam, nas percepções do *espaço vivido*, relacionadas à vida cotidiana, com suas representações, discursos e contradições (Silva *et al.*, 2022), que não consistem, nesse momento, no enfoque dessa pesquisa.

É válido salientar que o fato de serem considerados "agentes bem-informados" não garante objetividade em suas perspectivas, como ressalva Silva *et al.* (2022). Para mitigar essa questão, optou-se por complementar as informações provenientes das entrevistas com dados documentais, os quais foram retirados dos marcos normativos urbanísticos relacionados aos contextos dos participantes entrevistados.

2.3.1 Protocolo das entrevistas semiestruturadas

O protocolo das entrevistas semiestruturadas (FIGURA 5) foi delineado em 06 etapas, embasadas em orientações extraídas da literatura especializada em metodologias desse tipo de investigação (Gil, 1999; Guazi, 2021; Manzini, 2012; Marconi, Lakatos, 2003).

Na entrevista semiestruturada a interlocutora valeu-se de um roteiro que mantém relação com o tema, constituindo uma estratégia auxiliar para identificar as opiniões, valores e percepções dos agentes bem-informados (Guazi, 2021; Yin, 2001) de modo a identificar instrumentos que atuam na escala intermediária, bem como seus atributos. O roteiro da entrevista foi composto por 05 perguntas abertas, previamente elaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa e submetidas à validação por pares, conforme descrito a seguir:

1 Entende que existe uma escala intermediária intraurbana no planejamento urbano de seu país?

2 O que seria essa escala intermediária?

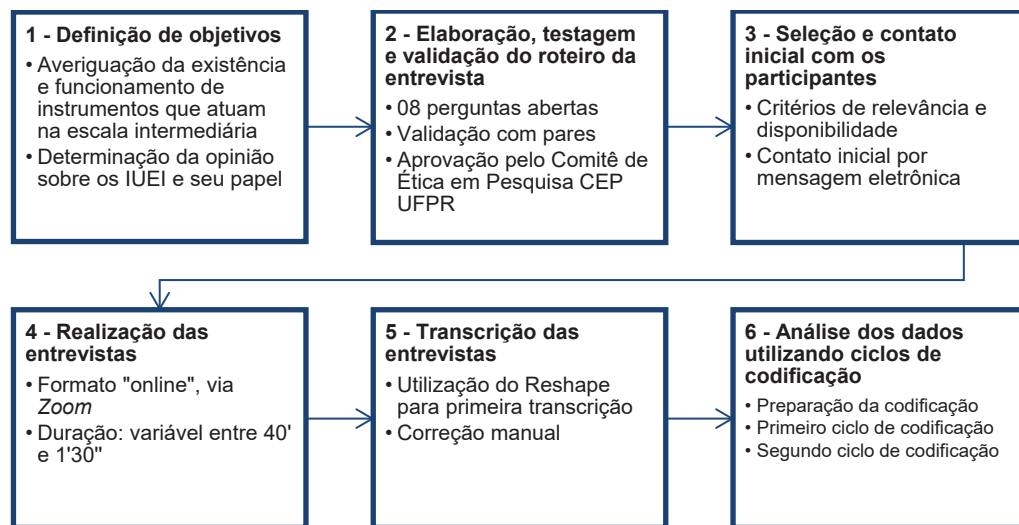
3 Para você, quais são os instrumentos urbanísticos que manejam essa escala?

¹⁰ Silva *et al.* (2022) recorrem à concepção tripla do espaço de Lefebvre (1974): espaço concebido, aquele da produção hegemônica e dominante do espaço; espaço percebido, aquele das práticas espaciais; espaço vivido, associado à vida cotidiana com suas representações, discursos e contradições.

4 Na sua visão, há uma proliferação desses instrumentos em seu país? Se sim, qual seria o motivo?

5 Quais os atributos mais importantes desses instrumentos em relação à temporalidade, recorte espacial, componentes mínimos relacionados ao planejamento urbano à gestão urbana e ao direito urbanístico, temática básica, base teórica e legislativa, gestão democrática?

FIGURA 5 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



FONTE: A autora (2023).

Foram incluídas questões complementares durante a entrevista, visando obter informações mais detalhadas sobre aspectos específicos relatados pelos participantes (Dicicco-Bloom; Crabtree, 2006; Gil, 2008; Guazi, 2021; Marconi, Lakatos, 2003).

Os entrevistados foram selecionados com base em critérios de relevância e disponibilidade. A relevância foi determinada pela consideração do entrevistado como uma autoridade reconhecida em planejamento urbano em seus respectivos países, evidenciada por citações em publicações, experiência profissional e participação em redes técnicas. A disponibilidade foi verificada por meio do contato inicial, indicando a disposição do entrevistado para participar da entrevista durante o período de pesquisa (Guazi, 2021). Os perfis dos entrevistados podem ser encontrados no QUADRO 4.

As entrevistas foram conduzidas com sete participantes, todos confirmados como disponíveis e com experiência acadêmica e técnica relevante para o tema, situados na Colômbia (2), Espanha (2), Brasil (2) e Japão (1), no período de

16/09/2023 a 30/09/2023 (conforme aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa - CEP). Uma das entrevistas com um participante espanhol não pôde ser gravada devido a problemas técnicos e, portanto, não foi incluída no processo de codificação. Além disso, foram realizadas entrevistas complementares com seis participantes (especialistas municipais) para aprofundar a compreensão das respostas dos questionários, embora essas entrevistas não tenham sido codificadas, serviram de base para uma melhor compreensão do resultado dos questionários.

QUADRO 4 – IDENTIFICAÇÃO E PERFIL DOS ENTREVISTADOS

CÓDIGO	PAÍS	RELAÇÃO COM O TEMA
CM	Brasil	Arquiteta e urbanista, doutora em urbanismo Docente Experiência no setor público e privado em estruturação de projetos imobiliários Colaboradora do <i>Lincoln Institute of Land Policy</i> e consultora para o BID e Banco Mundial nas áreas de urbanismo e financiamento urbano
DM	Brasil	Arquiteto e urbanista, doutor em urbanismo Conhecimento e experiência em planejamento urbano, tendo atuado na gestão pública durante 15 anos nos níveis nacional e local no Brasil Docente Consultor em planejamento e legislação urbana
FS	Japão	Arquiteto e urbanista, Ph.D. <i>Economics and Urban Studies, Real Estate & Land Development</i> <i>Postdoctoral Research Associate/Lecturer at Technische Universität Darmstadt</i> <i>Research Associate University Tokyo</i> <i>Senior Consultant at The World Bank and UN-HABITAT</i>
MR	Colômbia	Arquiteta e urbanista, especialista em economia, planejamento e desenvolvimento urbano Consultora independente em várias instituições públicas da Colômbia e América Latina em instrumentos de gestão do solo e financiamento urbano Docente Colaboradora do <i>Lincoln Institute of Land Policy</i> Foi diretora de planos parciais em Bogotá
AP	Colômbia	Arquiteto e urbanista, mestre em <i>Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible en Bogotá - Colombia y, en Gestión y Valoración Urbanística en Barcelona – España</i> Docente Foi Sudiretor de <i>Vivienda y Director de Desarrollo Urbano em el DNP – Colômbia</i> Consultor internacional ONU-Habitat, BID, World Bank, JICA, dentre outros
ML	Espanha	<i>Catedrática de Derecho Administrativo. UNED.</i> <i>Directora de la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.</i> <i>Directora del Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible (UNED-LILP)</i> <i>10 libros autoría propia y más de 30 artículos y capítulos de libro, en Urbanismo desde una perspectiva histórica y comparada.</i>

FONTE: A autora (2023).

Durante a aplicação das entrevistas, foram identificados alguns problemas e limitações: restrições de tempo dos entrevistados, que influenciaram na coleta de dados; a necessidade de realizar mais de um encontro com alguns entrevistados; a impossibilidade de cobrir todo o roteiro devido ao tempo limitado disponível para a

entrevista, resultando na redução do número de perguntas feitas, com base no grau de especialização do entrevistado. Para lidar com esses problemas, foi necessário: ajustar o tempo das entrevistas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados e, quando necessário, marcar um segundo encontro; reduzir o roteiro da entrevista, priorizando as áreas de atuação de cada entrevistado.

As transcrições das entrevistas foram essenciais para a análise dos dados, seguindo um procedimento que envolveu a conversão dos registros de vídeo para o formato escrito. Neste processo, o foco foi o conteúdo verbal das entrevistas, excluindo-se idiossincrasias e informações contextuais, conforme recomendações de Azevedo *et al.* (2017) e Guazi (2021). Utilizou-se a plataforma *online Reshape* como ferramenta de auxílio para a transcrição, permitindo a identificação e separação de frases, a edição dos nomes dos participantes, a escuta e correção de trechos de áudios por trechos transcritos realizado por colaboradora assistente de pesquisa¹¹.

Após a transcrição, deu-se início à análise dos dados utilizando o método qualitativo de ciclos de codificação proposto por Saldaña (2013). Este método envolve a classificação dos dados (trechos das transcrições) em códigos que capturam a essência e/ou elementos essenciais da história da pesquisa, os quais são agrupados com base em similaridade e regularidade para facilitar o desenvolvimento de categorias e a análise de suas interconexões. Foram adotados dois ciclos de codificação, com uma etapa intermediária entre eles, precedidos por uma etapa de pré-codificação.

Na etapa de pré-codificação, foram definidos *a priori* os códigos com base no referencial teórico e na pesquisa documental. No primeiro ciclo de codificação, foram utilizadas as técnicas de *Attribute Coding* e *Descriptive Coding* para realizar a análise inicial, fragmentando e dividindo os trechos em segmentos codificados. No segundo ciclo, empregou-se a técnica de *Pattern Coding*, que permite processos de codificação para comparar, organizar ou enfocar os códigos em categorias, desenvolvendo eixos em torno dos quais a teoria será fundamentada. Este método foi escolhido com base na natureza e nos componentes das questões de pesquisa, combinando códigos

¹¹ Essa etapa da pesquisa contou com a participação de uma estudante do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná, Gabriela Simm Stanga, cuja inserção na pesquisa foi viabilizada no âmbito do Programa de Voluntariado Acadêmico (Processo SEI 23075.048888/2023-98).

definidos inicialmente *a priori* com aqueles emergentes dos dados contidos nas entrevistas.

Para realizar a codificação dos dados, foi empregado o *software* Atlas.ti, amplamente reconhecido por sua utilidade na extração e análise de dados qualitativos. O *software* se revelou fundamental devido às suas ferramentas específicas, que abrangem desde a preparação inicial dos dados até a definição de categorias e temas.

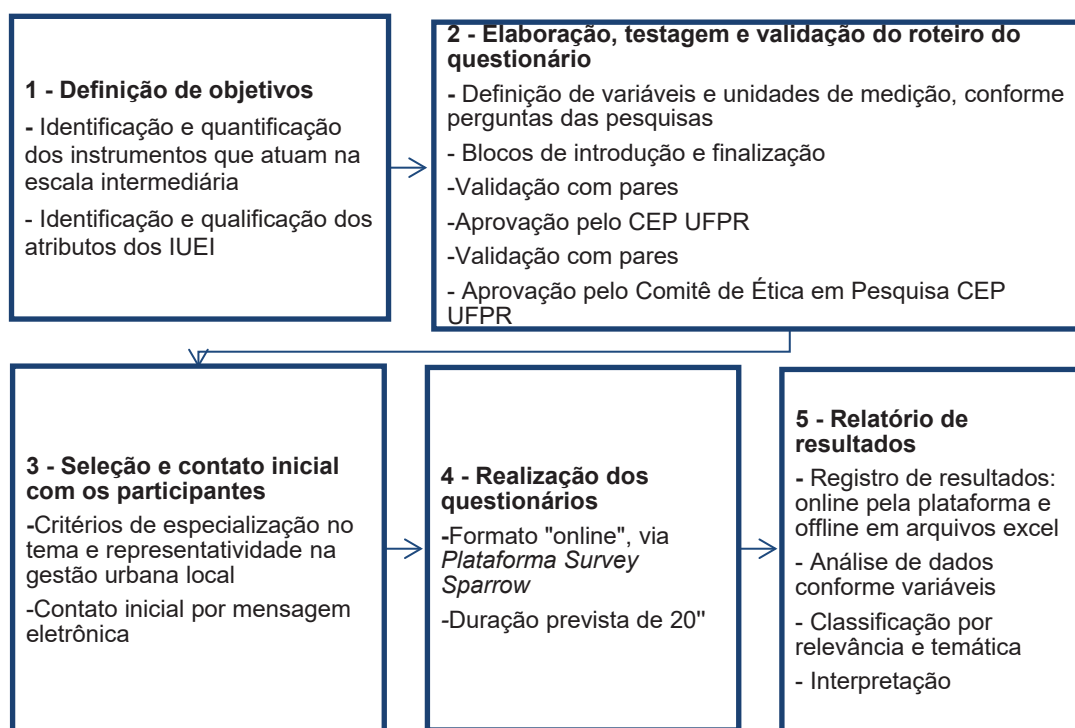
Embora o Atlas.ti ofereça um aplicativo de inteligência artificial destinado a automatizar o processo de codificação, constatou-se que as sugestões de códigos e categorias fornecidas pelo sistema eram pouco eficazes para os propósitos da investigação. Portanto, coube à pesquisadora a definição dos códigos, grupos de códigos e categorias, garantindo uma análise mais precisa e alinhada aos objetivos da pesquisa.

2.3.2 Protocolo dos questionários

O protocolo dos questionários (FIGURA 6) foi estruturado em 05 etapas, em conformidade com as orientações advindas da literatura especializada (Gil, 1999; Guazi, 2021; Manzini, 2012; Marconi; Lakatos, 2003).

O questionário foi administrado de forma digital, sem a presença da entrevistadora e endereçado a um informante representando cada uma das metrópoles analisadas. Porém, previamente a sua aplicação, houve uma interação dos informantes com a pesquisadora, por videochamada (via *Zoom*) com objetivo de explicar os objetivos da pesquisa e esclarecer possíveis dúvidas, um pouco diferente da técnica clássica recomendada na literatura especializada (Gil, 1999; Marconi, Lakatos, 2003).

FIGURA 6 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DO QUESTIONÁRIO



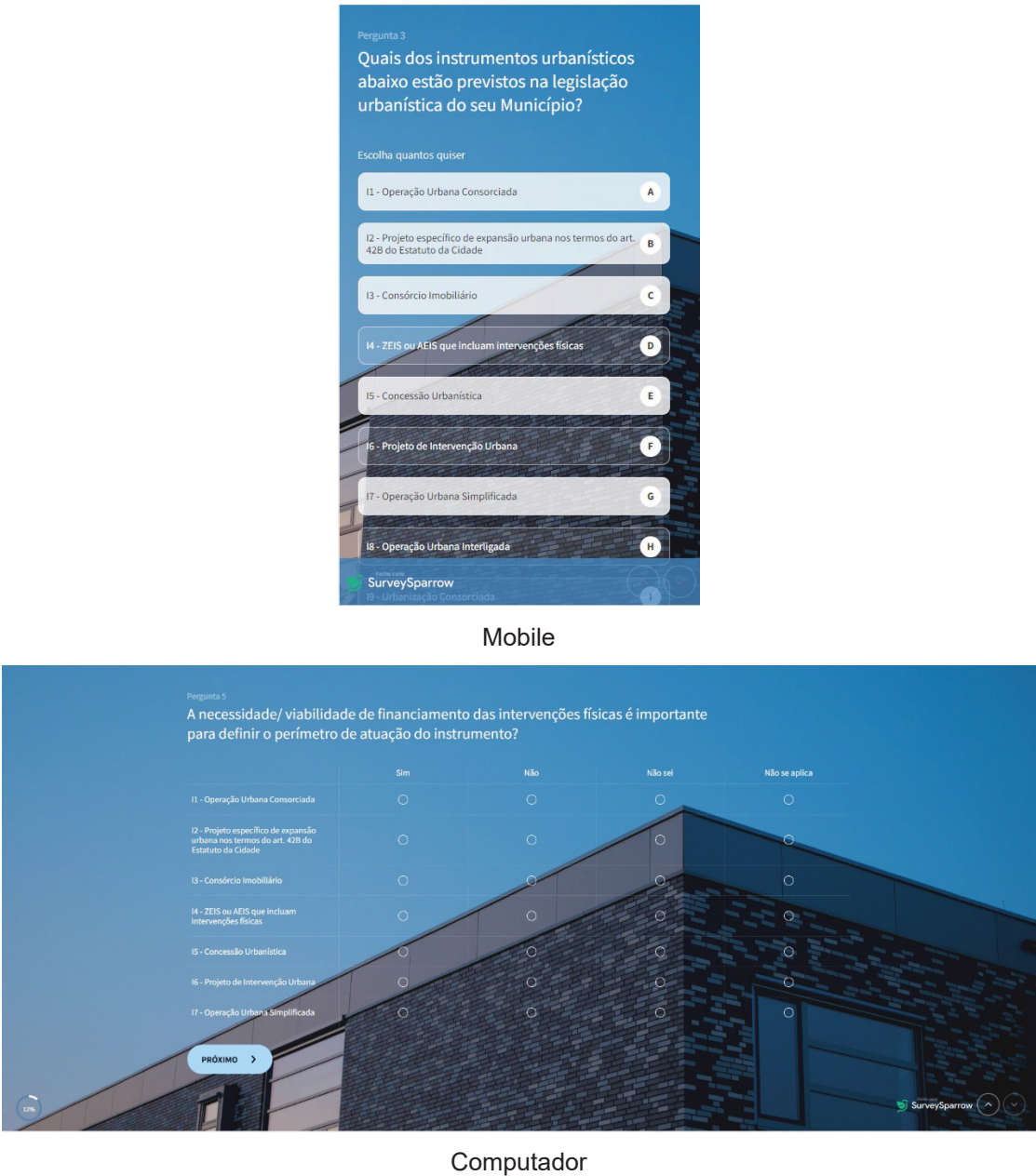
FONTE: A autora (2023).

Para assegurar a eficácia, eficiência e validade do questionário, foram adotadas diversas medidas, selecionadas com base nas recomendações de Gil (2008), Guazi (2021) e Marconi e Lakatos (2003): recrutamento dos informantes com base na pertinência à temática da pesquisa; codificação das questões com base em variáveis e suas respectivas unidades de medição, as quais operacionalizaram conceitos teóricos, simplificando a tabulação e análise dos dados; limitação da extensão do questionário para menos de 20 minutos, visando minimizar a necessidade de busca externa por informações; identificação da unidade patrocinadora da pesquisa (UFPR) e obtenção do consentimento informado digitalmente por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (ver APÊNDICE 2); inclusão de uma folha de rosto com uma nota explicativa para orientar o informante sobre o propósito da pesquisa; utilização da plataforma online *Surveysparrow*¹², escolhida pela sua interface amigável e estética agradável ao informante (FIGURA 7); organização das

¹² Este sistema possui funções de configuração de interfaces gráficas diversas e possibilita a utilização de funções lógicas entre as questões, auxiliando eliminar elementos descartados por perguntas anteriores. As funções lógicas utilizadas foram: 'se' (inclui, começa com, termina com, é, não é, está vazia, está cheio) "pergunta x" > 'então' (mostrar, esconder) "pergunta y". Os elementos de preenchimento das respostas possibilitados pelo sistema são: pequeno texto; texto longo; seleção única; sim/não; seleção múltipla; seleção suspensa; seleção de imagens; número; rede; matriz.

questões em blocos logicamente distribuídos, começando com informações mais gerais e progredindo para questões mais específicas, utilizando principalmente perguntas fechadas para facilitar as respostas; realização de um pré-teste do questionário com a orientadora e dois especialistas no campo da pesquisa para avaliar a fidedignidade, validade e operacionalidade das questões; minimização do uso de termos ambíguos ou, quando necessários, acompanhados de breves explicações; restrição da inclusão de perguntas com juízos de valor ou que pudessem ser percebidas como ataques ao entrevistado.

FIGURA 7 – APARÊNCIA DO QUESTIONÁRIO PARA O INFORMANTE



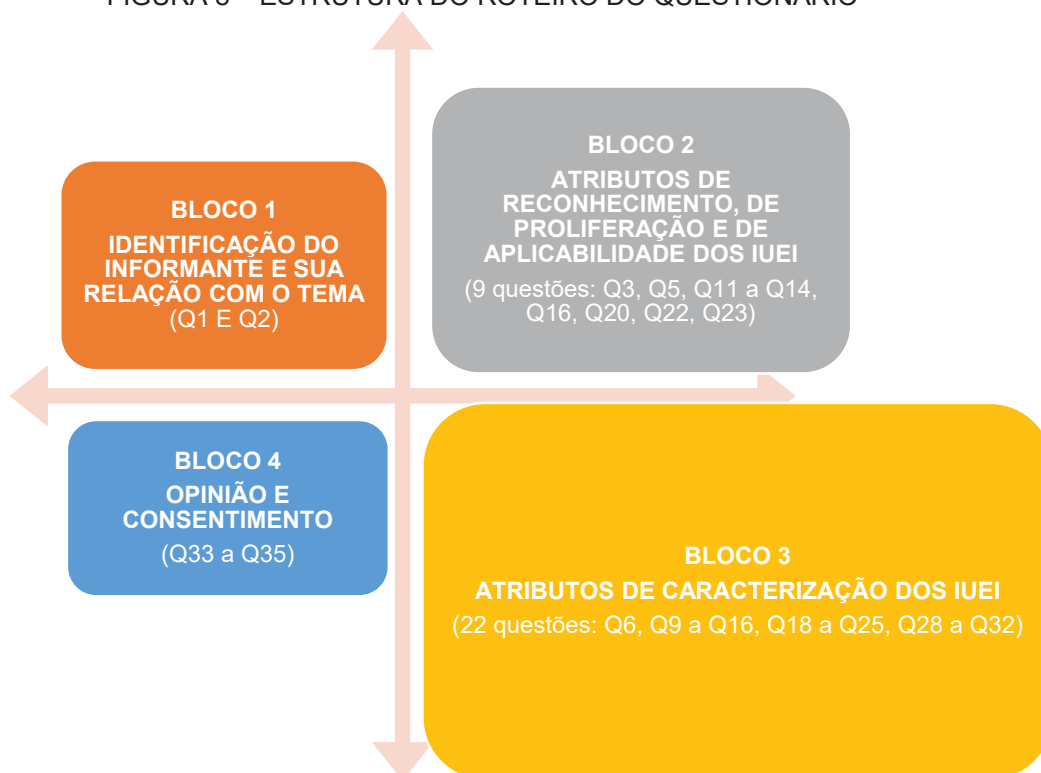
FONTE: A autora (2023), a partir da plataforma *Survey Sparrow*.

A maioria das perguntas foi formulada de forma fechada, apresentando-se ao respondente como: seleção múltipla, escolha múltipla ou sim/não, com um conjunto predefinido de alternativas de resposta relacionadas a variáveis e unidades de medição elaboradas com base no referencial teórico e nos resultados dos momentos 1 e 2 da pesquisa empírica. Poucas perguntas foram abertas destinadas a capturar a opinião dos entrevistados.

O formulário completo do questionário, disponível no APÊNDICE 3, seguiu uma progressão lógica, iniciando com perguntas gerais e avançando para questões mais específicas. A FIGURA 8 ilustra o roteiro do questionário organizado em blocos de acordo com seus objetivos.

Os atributos, variáveis e unidades de medição utilizados para analisar os dados dos questionários, conforme os blocos e seus objetivos, estão detalhados no APÊNDICE 3.

FIGURA 8 – ESTRUTURA DO ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

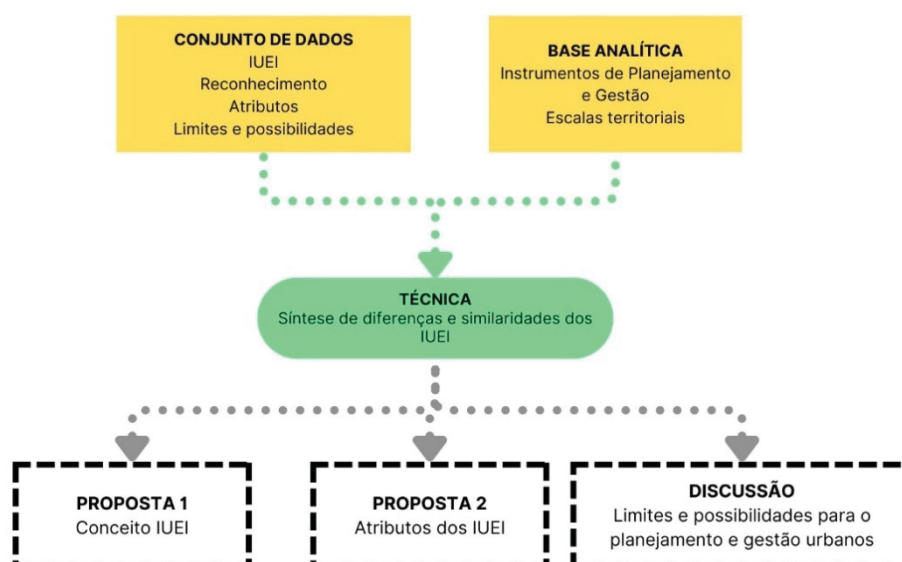


FONTE: A autora (2023).

2.3.3 Protocolo da síntese analítica

O protocolo da síntese analítica foi delineado em três fases, conforme representado na FIGURA 9. A síntese analítica foi conduzida por meio da técnica de síntese de diferenças e similaridades a partir do estudo comparativo dos resultados obtidos nas fases anteriores. O objetivo foi identificar padrões de similaridade e diferença entre os diversos Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) e suas características, limites e possibilidades, conforme reconhecidas pelos agentes bem-informados. A escolha por essa abordagem deve-se a sua capacidade de construir tipologias e permitir comparações entre diferentes culturas e sistemas políticos, como explica Gil (1999).

FIGURA 9 – PROTOCOLO METODOLÓGICO DA SÍNTESE ANALÍTICA



FONTE: A autora (2023).

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

O objetivo desse capítulo é compreender o papel dos instrumentos urbanísticos nas atividades do planejamento e da gestão urbanos, buscando fornecer fundamentação teórica para a pesquisa. A partir de uma revisão da literatura e da discussão teórica sobre o tema, pretende-se elucidar as diferenças entre planejamento e gestão urbanos, destacando suas inter-relações e complementaridades. Além disso, serão apresentadas reflexões sobre o impacto político, social e econômico dos instrumentos urbanísticos.

3.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Esta seção tem como objetivo explorar as características do planejamento e da gestão urbanos, uma vez que fornecem o contexto essencial para a discussão dos instrumentos urbanísticos.

O planejamento urbano tem sido alvo de críticas de diferentes correntes ideológicas. Enquanto críticos progressistas o veem como parte da estrutura capitalista para manter o *status quo*, conservadores o questionam por sua suposta ineficácia como instrumento intervencionista do Estado na regulação do sistema econômico, como já problematizaram Bassul (2004) e Souza (2003a).

Souza (2003a) adverte contra a subestimação do significado negativo do enfraquecimento do planejamento e o avanço da gestão, destacando a importância de uma reflexão crítica sobre essa mudança de perspectiva. Embora seja importante o papel da crítica ao pensamento conservador proposto por marxistas urbanos como Harvey, Castells e Lefebvre, é necessário reconhecer o argumento proposto por Souza (2003a) de que a generalização excessiva dessa contestação, acaba tendo um resultado prático útil aos defensores do mercado livre. Além disso, o enfraquecimento do planejamento tende a ser acompanhado pela popularização da gestão, pode resultar no triunfo do imediatismo com a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando em curto e médio prazos, em detrimento de objetivos que só são alcançados em longo prazo. Nesse contexto, Souza (2003a, p. 29) propõe uma reflexão crítica: “por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagogicamente, para a superação da injustiça social?”

Como destacado por Souza (2003a), a estrutura da sociedade capitalista não pode ser considerada como monolítica, e, embora a intervenção estatal muitas vezes perpetue a ordem estabelecida, é fundamental reconhecer que essa relação não é determinística. Além disso, em um contexto de capacidade regulatória e de investimentos estatais reduzidos, ignorar o planejamento poderia representar um risco e um erro. Talvez o desafio esteja em planejar e gerir de modo não-racionalista e flexível, entendendo que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, como propõe o autor.

Nesse contexto, é importante destacar que o planejamento não necessariamente precisa seguir uma abordagem cartesiana, mas pode sim constituir um exercício de reflexão sobre o futuro necessário. Ele pode ser encarado como uma metodologia realista para a formulação de prognósticos, conforme salientado por Matus (1996, tomo I, p. 14). Negar a importância do planejamento pode implicar também em negar a capacidade de influenciar e moldar o futuro, aceitando-o passivamente, independentemente das consequências que possam advir.

Ademais, reconhecer que adotar modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento, talvez um pouco mais similares à gestão, não significa necessariamente ceder à *mercadofilia*, mas pode representar uma maneira de maior democratização da ação coordenadora do Estado, incorporando gradualmente elementos de democracia participativa (Souza, 2003a, p. 51). Essa abordagem é necessária, pois, como explica Limonad (2007), deve-se considerar que o planejamento é profundamente afetado pelo campo político, e seus característicos *lobbies*, portanto, as soluções de planejamento estão sujeitas a tensões e, por vezes, privilegiam interesses específicos em detrimento das necessidades de uma parcela maior da população. Nesse sentido Souza (2003a) propõe transcender a mera crítica ao planejamento em direção a uma abordagem crítica do próprio processo de planejamento, fundamentada em alguns pressupostos:

Valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso de nenhum dos dois polos. Se, por um lado, o tecnocratismo é condenável não somente por seu autoritarismo, mas igualmente por pretender negar o fato de que planejar e gerir intervenções no espaço urbano são atividades eminentemente políticas, uma vez que o sentido e as finalidades da vida coletiva estão em jogo, por outro lado isso não deve desembocar na conclusão de que planejar e gerir prescindem de *téchne*, de conhecimentos apropriados (técnicos stricto sensu, científicos etc.), notadamente no que se refere à escolha dos meios mais adequados para a satisfação de determinadas necessidades. **Exame bastante ponderado do arsenal de instrumentos de que hoje dispõe o planejamento e gestão urbanos**, avaliando em que medida muitos podem ser reciclados ou subvertidos com a finalidade de servirem a propósitos diferentes daqueles para os quais foram originalmente concebidos, propósitos esses, não raro, francamente conservadores. Uma **crítica da racionalidade instrumental** com base na reflexão habermesiana a propósito da razão e do agir comunicativos é necessária. A racionalidade instrumental (expressão clássica no âmbito da terminologia da Escola de Frankfurt) está voltada exclusivamente para a adequação dos meios a fins preestabelecidos. (...) **Reflexão sobre o significado e o alcance de termos e expressões como “participação popular”** (...) Contextualização do planejamento nos marcos mais amplos da **produção teórica do conjunto das ciências sociais**, inclusive no que diz respeito às teorias de desenvolvimento (Souza, 2003a, p. 52).

Além disso, concorda-se com a perspectiva delineada por Souza (2003a), de que, longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares, sendo que a simples proposição da substituição de planejamento por gestão gera uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. De fato, a gestão emerge como um desdobramento do planejamento, uma vez que sua efetivação demanda uma coordenação estratégica e operacional adequada. Nesse contexto, a transição do planejamento robusto¹³, característico da era fordista, para um planejamento mais frágil (com maior ênfase na gestão e menor no planejamento) é congruente com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do Estado mínimo. Sob esta ótica, a gestão não necessita estar intrinsecamente ligada a uma perspectiva imediatista, nem tampouco substituir a reflexão de longo prazo proposta pelo planejamento, a gestão é um complemento indissociável do planejamento (Souza, 2003a), como demonstra-se no QUADRO 5.

QUADRO 5 – DIFERENÇAS E COMPLEMENTARIEDADES DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANOS

PLANEJAMENTO	GESTÃO
Voltado para o futuro	Voltado para o presente
Esforço de imaginação do futuro, reflexão	Ação, ação coletiva coordenada
Busca prever a evolução do fenômeno, para melhor precaver-se de prováveis problemas e tirar proveito de prováveis benefícios	Busca administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas
Preparação da gestão futura	Efetivação do planejado Lida com o imprevisível e o indeterminado do presente

FONTE: A autora (2023), a partir de Souza (2003a, p. 46-47).

Embora se reconheça a complexidade subjacente à distinção entre o escopo do urbanismo e do planejamento urbano, considera-se relevante, para os propósitos

¹³ Souza (2003a), a partir de Brindley et al. (1989) cita o planejamento regulatório (*regulative planning*), o planejamento pautado em investimentos (*public-investment planning*), o planejamento subordinado às tendências de mercado (*trend planning*), o planejamento de facilitação (*leverage planning*) e o planejamento de administração privada (*private-management planning*), os quais estão subordinados às tendências de mercado. Souza (2003a) explica que algumas vertentes de planejamento são mais próximas da lógica de gestão. Dentre as citadas pelo autor, citam-se dois tipos: o planejamento de facilitação, o qual serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens, como isenções tributárias, infraestrutura subsidiados, suspensão de restrições impostas por zoneamentos a determinadas áreas; e o planejamento de administração privada, o qual incorpora os próprios métodos e experiências da iniciativa privada, enfatizando parcerias público/privadas.

desta discussão, apresentar posicionamento sobre o papel do urbanismo no contexto do planejamento e gestão urbanos. O grande tratado moderno redigido por Le Corbusier na Carta de Atenas¹⁴ apresenta o urbanismo como um saber arquitetônico que organiza espaços urbanos:

o urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode estar submetido às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência a mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º. Habitar; 2º. Trabalhar; 3º recrear-se. Seus objetos são: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação (Corbusier, 1928, p. 145-146).

Entretanto, em 1998, surgiu um documento intitulado "A Nova Carta de Atenas", elaborado pelo movimento denominado Novo Urbanismo, que propôs uma atualização dessa perspectiva. Redigida pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), essa nova carta coloca os cidadãos no cerne das decisões relacionadas às cidades, enquanto os urbanistas passam a desempenhar um papel de coordenação do desenvolvimento em colaboração com profissionais de diversas áreas. Além de abordar questões relacionadas ao ordenamento do território sob uma ótica física, o novo documento também incorpora dimensões socioeconômicas. Porém, embora o urbanismo passe a ser mais abrangente ainda permanece sob a abordagem do saber arquitetônico do ordenamento do território.

Limonad (2015) aporta importante contribuição para essa discussão. Segundo ela, o planejamento urbano e o urbanismo, embora compartilhem um objeto comum, têm distinções significativas. Enquanto o planejamento envolve ações em diversas escalas e tem um caráter reflexivo e intervencionista, o urbanismo resulta em produtos concretos, como planos ou projetos urbanos. O urbanismo, originado nas revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX, buscava a reforma e embelezamento dos ambientes urbanos, enquanto o planejamento, fundamentado na intervenção estatal

¹⁴ No ano de 1998 houve uma tentativa do Conselho Europeu de Urbanistas – CEU de atualizar a Carta de Atenas. Além das orientações para o ordenamento físico-territorial das cidades e das funções urbanas originais, o documento coloca o cidadão em posição central na tomada de decisões e acrescenta questões contemporâneas como as tecnologias de informação e comunicação, indica um modelo de planejamento urbano (o estratégico voltado para o desenvolvimento sustentável), destaca o meio ambiente, a necessidade de redução das desigualdades sociais e trata do envelhecimento da população. Importante entender que o documento não visava lançar bases conceituais, mas uma série de recomendações para as cidades.

para organizar a sociedade e fornecer habitação popular, surge no século XX, influenciado por eventos como o *New Deal* nos EUA e políticas estatais na Rússia pós-Revolução de 1917.

Limonad (2015) aponta que a reflexão conceitual do planejamento muitas vezes reproduz fronteiras analíticas externas, resultando em uma abordagem que privilegia a forma e a perspectiva técnica, sem considerar adequadamente seu impacto social e político. Ela argumenta que o planejamento urbano é influenciado por diversas lógicas¹⁵, sendo a ênfase no urbanismo uma delas. No entanto, a maioria das abordagens tende a um reducionismo acrítico, que não reconhece as contradições inerentes ao sistema capitalista na produção do espaço urbano. Ela sugere uma compreensão mais ampla do planejamento urbano como parte da produção social pública do espaço, reconhecendo sua natureza política e seu papel na modernização dos estados nacionais, o que poderia contribuir para enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover mudanças significativas na sociedade.

Já José Afonso da Silva (2012) entende o urbanismo enquanto função pública que pode ser acionada por instrumentos institucionais e legais tanto de planejamento como de gestão. Segundo essa visão, os planos urbanísticos, como o Zoneamento e o Plano Diretor, são considerados componentes do planejamento urbano. Por outro lado, políticas relacionadas ao uso do solo, urbanificação (urbanização planejada) e regulamentação de edificações são identificadas como elementos subsequentes ao planejamento, configurando-se como atividades de gestão urbana. Sob uma análise normativa, Silva (2012) reconhece o planejamento urbano e seus instrumentos como atividades preliminares que impulsionam todo o processo de urbanismo, entendido sob o viés do ordenamento territorial.

¹⁵ Limonad (2015) propõe três lógicas: Lógica analítico-conceitual, a qual teria relação propriamente com a reflexão conceitual e teórico-metodológica no âmbito do planejamento, tendo como categorias centrais o espaço social, o território, o Estado, a governança, as escalas de planejamento, etc, sendo relacionada a racionalidade acadêmico-científica; Lógica processual, a qual se preocupa com os meios, processos e organização, e não necessariamente com os fins, sendo relacionada a racionalidade técnica de cunho governamental ou institucional; Lógica da forma urbana – do plano, a qual abrange as propostas que tem foco no resultado, com fins preestabelecidos a partir de um partido urbanístico, que constitui domínio disciplinar do urbano. Classifica como: analítico-conceitual, Socialismo Utópico (Proudhon, Fourier, Howard), Escola de Chicago, Teorias de Modernização da Marginalidade Social e do Desenvolvimento, Justiça Social (Harvey, Brenner), Apropriação Social (Lefebvre), Teoria da Ação Comunicativa (Habermas), Teoria da Estruturação Social (Giddens), planejamento insurgente (Friedmann), planejamento subversivo (Randolph), Contra-planejamento (Lefebvre), Colaborativo (Healey), Transacional (Forester), Cidade Justa (Fainstein); processual, Advocacy Planning (Davidoff), racional-compreensivo, Incremental (Lindblom), Matriz Mista (Etzioni), Decisão Centralizada (Faludi); ênfase no desenho e na forma urbana.

Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos estão fortemente vinculados ao viés regulatório do urbanismo, enquanto uma função pública que permite ao Poder Público atuar tanto por mecanismos legais de preparação (planejamento), como de execução (gestão), para promover o ordenamento territorial:

(1º) princípio de que o *urbanismo é uma função pública*, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo ao princípio da legalidade (Silva, 2012, p. 44-45).

Nesse sentido, esta seção procurou destacar as distinções entre planejamento e gestão, ressaltando sua natureza indissociável e complementar, uma vez que operam em tempos distintos (futuro/presente) e desempenham funções complementares (reflexão/ação; previsão/administração; preparação/efetivação). O urbanismo tratado como uma função pública de ordenamento territorial, considerou-se a natureza normativa dos instrumentos urbanísticos abordados neste contexto, discussão que será aprofundada na próxima seção.

3.2 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Esta seção tem como objetivo examinar o papel dos instrumentos urbanísticos na discussão sobre o planejamento e gestão urbanos. Os instrumentos urbanísticos constituem um conjunto de normas que podem ser aplicadas tanto no âmbito do planejamento, estabelecendo diretrizes, limitações e autorizações, quanto na esfera da gestão, direcionando ações administrativas para a realização do Planejado (Duarte, 2012; Silva, 2012; Souza, 2003b). Segundo Silva (2012), os instrumentos de planejamento são instituições dentro das quais estão presentes os institutos, sendo que o “instituto jurídico é um conjunto ordenado de normas configurando um todo coerente em torno de uma parte específica de um objetivo de um ramo do Direito” (Silva, 2012, p. 45).

Instrumentos como as operações urbanas consorciadas parecem ter em comum um certo esmaecimento dos limites entre planejamento e gestão, como será detalhado na próxima seção. Essas ferramentas exemplificam essa fusão, pois podem ser dotadas de seus próprios planos urbanísticos e mecanismos executivos claros, como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC's), (Maleronka,

2010; Montandon, 2009). Nesse sentido, a complementariedade entre planejamento e gestão, de que fala Souza (2003a), se manifesta dentro de um mesmo instrumento. Adicionalmente, esses instrumentos têm como característica promover acordos entre o setor privado e o setor público para realizar funções tipicamente públicas como a urbanização. Esta parceria é incentivada pela contrapartida de alterações nos parâmetros urbanísticos, o que geralmente é favorável ao capital imobiliário (Souza, 2003b).

QUADRO 6 – CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO, ENQUANTO INSTITUIÇÃO OU INSTITUTO

(I) Instituições de planejamento	planos (nacional, estadual, metropolitano, municipal); disciplina do parcelamento uso e ocupação do solo; planejamento e execução orçamentária.
(II) Institutos que compõem, mas não modificam as instituições:	tributários e financeiros (imposto, contribuição, taxas e incentivos fiscais ou financeiros); jurídico e políticos (limitações ao direito de propriedade, intensificação de parâmetros de uso e ocupação do solo, recuperação de mais valias, gestão democrática).
(III) Institutos que compõem e modificam as instituições	operações urbanas, regularização fundiária, zonas especiais de habitação de interesse social, unidades de conservação

FONTE: A autora (2023), com base em Silva (2012).

Souza (2003b) sugere que esses instrumentos poderiam ser utilizados não apenas para beneficiar o setor imobiliário, mas também para promover melhorias em áreas segregadas e carentes de infraestrutura, como periferias e favelas, em uma abordagem de "inversão de prioridades". Isso poderia contribuir para a redistribuição das riquezas socialmente produzidas e até mesmo prever a destinação de parte desses territórios para habitações populares. No entanto, há uma série de obstáculos para essa aplicação, incluindo o imediatismo, a negligência do planejamento, a falta de qualificação técnica, a influência de grupos de interesse e a instabilidade política e econômica (Souza, 2003b). Portanto, embora esses instrumentos urbanísticos apresentem potencial tanto para atender aos interesses do capital quanto para promover a justiça social, sua eficácia depende de uma série de fatores contextuais e institucionais.

Além disso, instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas, operam em dimensões temporais que abrangem tanto o futuro quanto o presente imediato, englobando tantas ações reflexivas quanto executivas. Essa

dualidade reflete a complementaridade intrínseca entre planejamento e gestão, que se estabelece nesse tipo de instrumento (Souza, 2003a). Do ponto de vista normativo, embora sejam categorizados como institutos vinculados às instituições de planejamento (Silva, 2012), muitas vezes esses instrumentos carregam consigo uma reconfiguração na concepção do urbanismo para uma determinada área urbana, e, com isso, podem alterar o planejamento neste local.

Na próxima seção, será aprofundada essa discussão sobre as escalas territoriais de planejamento e gestão, em especial na dimensão territorial microlocal, a qual corresponde a escala intermediária e a instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas.

4 ESCALAS TERRITORIAIS E UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Esta seção tem por objetivo o exame de possíveis escalas de planejamento e gestão e busca delimitar onde se situa a escala intermediária, a fim de possibilitar o reconhecimento de instrumentos urbanísticos que acionam essa dimensão.

As escalas territoriais estão presentes na discussão e compreensão do processo de produção do espaço. Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey avançaram nessa compreensão, destacando que, no período contemporâneo, o urbano articula diferentes escalas que vão desde o local até o global, e as cidades se tornam receptivas a fluxos globais de financiamento, capital, comércio e ideias (Castells, 2000; Friedmann, 2007; Harvey, 2005; Lefebvre, 1999). Quanto maior a cidade, mais pronunciado se torna esse fenômeno, pois a concentração de fixos e fluxos¹⁶ impulsiona o desenvolvimento econômico tanto local quanto globalmente (Haynes *et al.*, 2020; Santos, 2005).

Essa inter-relação entre diferentes escalas é explicada por Lefebvre (1999) e Brenner (2018), os quais consideram o urbano como uma abstração concreta, uma virtualidade, na qual o urbano se estende, substituindo dinâmicas isoladas de outros espaços não urbanos (como o rural, florestal, industrial, oceânico, etc.), integrando-os

¹⁶ Santos (2005) propõe esse par conceitual nos anos 1970, para explicar a interação entre objetos naturais e objetos sociais que se articulam no tempo e espaço, se expressando por meio de paisagens. Os fixos relacionam-se à intersecção de forma e função enquanto os fluxos referem-se à intersecção entre função e processo.

em um único fenômeno urbanizante. Dessa perspectiva, o fenômeno urbano compreende não apenas ao domínio edificado nas cidades, mas o conjunto de manifestações de caráter urbano que se estende sobre outros espaços (Lefebvre, 1999; Brenner, 2018). Assim sendo, a urbanização tende a ser planetária, porque o processo global de reestruturação socioespacial resulta na expansão da infraestrutura urbano-industrial para todo o território humano (Brenner, 2018; Castriota, 2016; Lefebvre, 1999).

Nesse contexto, a atuação conjunta de agentes locais e globais, em um processo multi e interescalar relacionado com o sistema econômico global, pode ser um fator causal da fragmentação urbana e a segregação de renda na expansão urbana contemporânea (Guo, Buchmann, Schwarz, 2019; Limonad, 2007). Além disso, observa-se um aumento da vulnerabilidade ecológica ou socioambiental, promovido por impactos como o consumo de terra natural (Alves *et al.*, 2008; Bovet; Reese; Köck, 2018).

Para lidar com essas questões, Friedmann (2007) propõe o planejamento espacial em diferentes escalas como uma matriz de coordenação de políticas urbanas em cidades-regiões globalizadas, visando a sustentabilidade ecológica, a coesão social e a governança democrática. Ele sugere três escalas urbanas inter-relacionadas. A menor escala é a da vizinhança, relacionada à vida cotidiana e à formação de comunidades locais. A segunda escala é a municipal, que engloba todas as funções urbanas e constitui o fragmento urbano. Por fim, a terceira escala é a regional, que inclui áreas essenciais para a sobrevivência e o futuro da cidade, como fornecedores de recursos naturais. No entanto, a divisão proposta por Friedmann (2007) não aborda adequadamente as relações entre regiões e entre nações. Nesse sentido, Souza (2003b) e Villaça (2001) propõem uma abordagem mais abrangente, sugerindo outras dimensões.

Souza (2003b) identifica três escalas usuais de planejamento e gestão urbanos: nacional, regional e local. A escala nacional diz respeito ao país, Estado soberano. A escala regional, é um recorte pelo tipo de paisagem ou economia predominante, uma moldura do nível local em que ocorrem processos importantes (campo-cidade), por vezes coincide com regiões administrativas formais/ níveis de governo (Estado), o que pode condicionar a implementação de políticas públicas intraurbanas. Para Souza (2003b), a escala local é, por excelência, a escala do planejamento e gestão, cujos

recortes espaciais expressam possibilidades de vivências pessoais internas do espaço e a formação de identidades socioespaciais.

Souza (2003b) subclassifica a escala local em três níveis, em uma clara correspondência com a proposta de Friedmann (2007): microlocal, refere-se a espaços possíveis de serem experimentados no cotidiano (quarteirão ou bairro); mesolocal: nível local *stricto sensu* (cidade ou município), não se tem uma visão de conjunto tão densa e forte quanto a anterior, mas a vivência é importante; e macrolocal, nível local ampliado, das metrópoles, onde as diversas unidades mesolocais se integram de modo denso, com fluxos de trabalhadores e integração de serviços públicos de interesse comum (Moscarelli; Bugs, 2021; Souza, 2003a).

A FIGURA 10 busca sintetizar as diferentes escalas de planejamento e gestão discutidas anteriormente com base nos autores citados. Alertamos, no entanto, que esses sistemas não são estanques e hierárquicos necessariamente, especialmente quando nos referimos ao microlocal.

1 Internacional: Esta escala refere-se à articulação entre fixos e fluxos globais, abrangendo relações e processos que transcendem as fronteiras nacionais.

2 Nacional: Correspondente aos países e nações, esta escala engloba políticas e processos que dizem respeito ao âmbito nacional, incluindo questões de governança, economia e cultura.

3 Subnacional: Esta escala refere-se a espaços de divisão administrativa, como estados ou regiões, e pode incluir áreas não urbanas ou de transição rural-urbano. Envolve políticas e processos de governança que operam em níveis subnacionais.

4 Macrolocal: Esta escala refere-se ao nível urbano ampliado, geralmente associado às áreas metropolitanas. Engloba políticas e processos que afetam uma área geográfica extensa, incluindo a integração de diferentes unidades mesolocais.

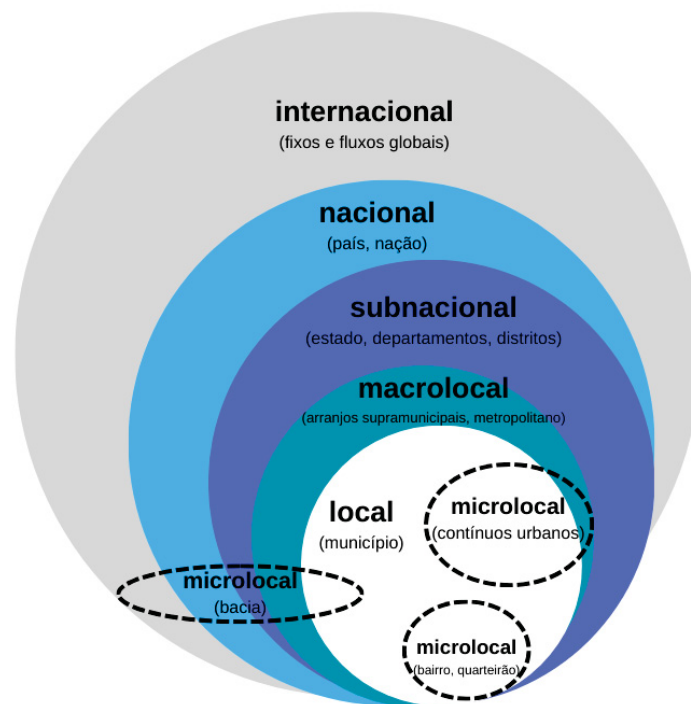
5 Mesolocal: Nível urbano administrativo, como o município, onde são tomadas decisões e implementadas políticas que afetam diretamente a vida urbana em um determinado território.

6 Microlocal: Nesta escala, representada pelo bairro e quarteirão, os espaços são vivenciados cotidianamente pelas pessoas. A participação direta da comunidade na tomada de decisões e no monitoramento da implementação de políticas urbanas é mais evidente. É importante notar que, especialmente nesta escala, pode não haver uma correspondência administrativa formal, pois ela se situa em uma dimensão

intermediária entre o espaço privativo singular e a dimensão mesolocal. O desenvolvimento singular pode referir-se a um lote desenvolvido e utilizado para fins restritos ou controlados de acesso. Por outro lado, a dimensão microlocal envolve um conjunto urbanístico comunitário, com estruturas compartilhadas no cotidiano dos habitantes ou usuários, como ruas, áreas de lazer, entre outros.

Entende-se que essa representação das diferentes escalas de planejamento e gestão é fundamental para uma compreensão abrangente e integrada dos processos urbanos e das relações multiescalares que os permeiam.

FIGURA 10 – ESCALAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO



FONTE: A autora (2023), a partir de Friedmann (2007), Souza (2003) e Villaça (2001).

O esforço de dimensionar escalas, conforme abordado por Friedmann (2007) e Souza (2003), permite identificar um objeto de estudo, seja uma área territorial específica ou um fenômeno urbano, e as maneiras de abordá-lo. A presente discussão foca nos aspectos normativo-institucionais do planejamento urbano e territorial, os quais, embora intervenham sobre esse objeto ou fenômeno, não se confundem com ele. Essa correspondência e diferenciação são evidentes tanto no âmbito profissional

quanto acadêmico, especialmente ao se empregar o termo "escala intermediária" como componente de sistemas multiescalares que incluem a escala microlocal¹⁷.

Montandon (2009, p. 130) utiliza o termo "escala intermediária" para designar uma escala de intervenção que promove a articulação entre agentes privados e públicos:

Procurando estabelecer um recorte temático para contextualizar a abordagem do que chamamos de escala intermediária de planejamento: tratamos do ordenamento físico-territorial promovido por ações de urbanização integrada e abrangente, que contemplam a mediação da participação privada nestas intervenções e que supõem a atuação indutora e estratégica do Estado. Em outras palavras, procuramos examinar os projetos de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial no contexto estrutural do sistema de planejamento urbano que trata dos instrumentos de planejamento e de gestão. Escala de intervenção que articula ações de urbanização integrada e abrangente de um conjunto de quadras, que contemplam a mediação da participação privada nestas intervenções e que supõem a atuação indutora e estratégica do Estado (Montandon, 2009, p. 130).

Ao serem examinados os elementos propostos por Montandon (2009) para caracterizar a escala intermediária, verifica-se que pode haver uma sobreposição conceitual. Nesse sentido, os componentes atribuídos à escala intermediária envolveriam tanto elementos físicos, como sistemas públicos e privados, quanto técnicas de planejamento e gestão, tais como o compartilhamento de custos e benefícios, gestão associada, financiamento, recuperação e distribuição da valorização imobiliária, que são acionados por instrumentos urbanísticos como Planos Parciais e Unidades de Atuação (QUADRO 7). Dessa forma, a própria escala intermediária parece adquirir características do instrumento urbanístico. Essa interpretação da escala intermediária pode ser consequência, no contexto brasileiro, do sistema de planejamento hierárquico e sequencial, que se torna mais evidente apenas até a escala mesolocal (Município), ao contrário de outros países, como Colômbia e Espanha, o sistema de planejamento avança, chegando a escala microlocal.

¹⁷ Esta constatação foi feita inicialmente a partir da prática de planejamento urbano da autora e, em um segundo momento confirmada na revisão sistemática da literatura, a qual, utilizando o termo "escala intermediária", obteve um retorno de 21 publicações no campo dos estudos urbanos sob o recorte da escala intraurbana. Foram classificados como muito importantes "A", um resultado de 7 publicações: 1 da França (Panerai *et al.*, 2004) ; 2 da Espanha (Fernández Fernández, 2001; Lozano Valencia, 2003); 2 da Colômbia (Cohen Cárdenas; Díaz Marriaga; Badillo Jiménez, 2018; Militelli, 2015); 1 da Costa Rica (Céspedes, 2016); 1 do Brasil (Montandon, 2009).

Nesse sentido, a escala intermediária por vezes abordada como uma dimensão territorial, em outras ocasiões é tratada como uma unidade de planejamento, às vezes é considerada um instrumento urbanístico e em algumas situações é até mesmo vista como a própria intervenção. Diante disso, propõe-se situá-la como uma unidade integrante do sistema de planejamento e gestão urbanos.

QUADRO 7 – CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA DE PLANEJAMENTO SEGUNDO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO

Elementos da escala intermediária	Planos Parciais	Instrumento de gestão: Unidades de Atuação Urbanística
Sistemas Públicos	Definição das cargas locais e cargas gerais no contexto global da área de planejamento	Definição das cargas locais e cargas gerais no contexto predial de cada unidade
Sistemas Privados	Definição de usos e densidades no contexto global da área de planejamento	Definição dos novos edifícios no contexto predial de cada unidade
Compartilhamento de custos e benefícios	Estabelecimento de cessões obrigatórias de terreno e de execução de obras de urbanização no contexto global da área de planejamento	Estabelecimento de cessões obrigatórias de terreno e de execução de obras de urbanização no contexto específico da unidade
Gestão associada	Delimitação das Unidades de Atuação Urbanística	- Execução mediante reajuste de terrenos, integração imobiliária ou cooperação - Desapropriação dos imóveis de proprietários resistentes - Licença urbanística única para toda a unidade - Fidúcia Mercantil no regimento da preservação dos títulos de propriedade durante os processos de execução das atuações urbanísticas
Financiamento	Os recursos para urbanização são obtidos em função do efeito da valorização imobiliária e de subsídios e as cessões em terreno para infraestrutura, equipamentos e espaços públicos são obrigatórias e gratuitas	
Recuperação e distribuição da valorização imobiliária	Aplicação do tributo da participação em plusvalias, quando instituído pelo município	

FONTE: Montandon (2009, p. 132).

Para fins dessa dissertação, adota-se abordar o termo “escala intermediária” para designar uma unidade do sistema de planejamento e gestão, que, por meio da articulação de ações reflexivas (de planejamento) e executivas (de gestão) intervém em uma escala territorial microlocal. Essa abordagem é especialmente associada a instrumentos urbanísticos como as Operações Urbanas no Brasil, os *planes parciales*

na Colômbia, o *Land Readjustment* no Japão, os *enchanches* na Espanha e os Grandes Projetos Urbanos em um contexto geral.

Essa abordagem tem base no modelo de planejamento em cascata, que é um método de planejamento e gestão, no qual o planejamento se divide em distintas fases sequenciais. A primeira descrição formal dessa metodologia foi elaborada por Winston W. Royce em 1970, porém considera-se que esse método tenha se originado na indústria da construção, no qual é necessário primeiro a construção da fundação, depois as paredes e somente depois o telhado. É utilizado por diversos autores espanhóis (Fernández Fernández, 2001; Lozano Valencia, 2003; Vallvé, 2000), dentre os quais se destaca Terán (1982) para designar a forma de organização do sistema de ordenamento e planejamento territorial espanhol, que prevê um conjunto de planos hierárquica e sequencialmente desde o Plan Nacional até o planeamiento parcial. Conforme Terán (1982), González (1994), o primeiro nível abrange a Ordenação do Território, no qual são definidas as competências de âmbito geral (nacional); o segundo nível corresponde ao Planejamento Geral, envolvendo as competências de âmbito de ordenamento municipal; o terceiro nível é o Planejamento de Desenvolvimento, com o objetivo de estabelecer uma ordenação detalhada e pormenorizada de âmbitos concretos do território (setores, âmbitos, áreas); e, por fim, o quarto nível refere-se às Instruções Técnicas destinadas a desenvolver as previsões das leis e regulamentos urbanísticos dos demais níveis.

Lozano Valencia (2003) situa a escala intermediária dentro dessa cascata de planejamento no terceiro nível, correspondendo à dimensão territorial microlocal em termos de delimitação espacial. No entanto, há uma distinção entre a abordagem das escalas territoriais e o sistema em cascata que merece destaque. No sistema espanhol, o termo "escala intermediária" é utilizado como uma unidade de ordenamento espacial, situada entre a arquitetura dos edifícios e os *layouts* diagramáticos do planejamento urbano (Panerai *et al.*, 2004), acionando certos instrumentos. Assim, não se trata nem da dimensão territorial, como tratado por Souza (2003a), nem do instrumento em si, como abordado por Montandon (2009). Panerai *et al.* (2004) exemplificam casos de aplicação da escala em diversos contextos normativos, geográficos e instrumentais, como os *hausmanniens* em Paris, as cidades-jardim em Londres, as extensões de Amsterdã (FIGURA 11) e a *Cité Radieuse* de Le Corbusier, em New Frankfurt. Fernández (2001) também utiliza o

termo de forma similar, mas para os ensanches espanhóis (FIGURA 12), cujos instrumentos aplicados foram os *planes parciales*.

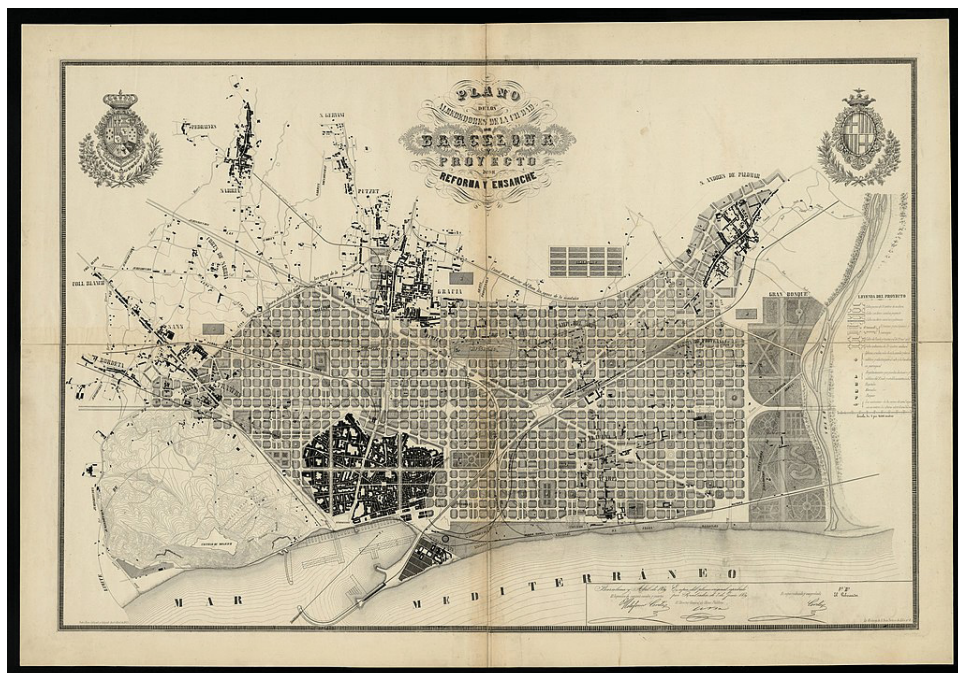
Com o objetivo de aprimorar a precisão conceitual, sugere-se uma correlação com diferenciação sintetizada no QUADRO 8, entre escalas territoriais, instrumentos urbanísticos, unidades do sistema de planejamento e gestão.

FIGURA 11 – EXTENSÕES DE AMSTERDÃ, MASTERPLAN IJBURG



FONTE: Amsterdam (2023).

FIGURA 12 – ENSANCHE DE BARCELONA, IDELFONSO CERDÁ E SUÑER (1859)



FONTE: Museu d'Historia de la Ciutat, Barcelona (2023).

Portanto, propõe-se uma reformulação na abordagem apresentada por Montandon (2009), designando a **escala intermediária como uma unidade do planejamento e gestão com dimensão territorial microlocal**. Essa designação como unidade decorre do fato de que ela representa um componente subordinado e integrante do sistema de planejamento e gestão, e sua dimensão microlocal se deve ao fato de articular um conjunto de quadras (quarteirões) ou bairros, conforme proposto por Souza (2003b). Assim, a escala intermediária não é propriamente o conjunto normativo caracterizado como instrumento, nem tampouco a própria escala territorial, que se configura como um recorte espacial do tecido urbano.

QUADRO 8 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

ESCALAS TERRITORIAIS	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Macrolocal	Planejamento e gestão metropolitano Planejamento e gestão comarcal	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana
Mesolocal	Planejamento e gestão municipal	Plano Diretor <i>Plan de Ordenamiento Territorial</i> <i>Plan General</i> Zoneamento, parcelamento do solo Plano Plurianual
Microlocal	Escala Intermediária <i>Planeamiento de desarrollo</i> Microplanejamento	Operação Urbana Consorciada <i>Ensanches</i> <i>Planes parciales</i>

FONTE: A autora (2023).

Considerando o objetivo geral dessa pesquisa, que consiste em conceituar, delimitar e examinar instrumentos urbanísticos de escala intermediária (IUEI) a partir do seu reconhecimento nos sistemas de planejamento e gestão urbanos do Brasil, Colômbia e Espanha, visando sua constituição enquanto uma categoria específica de instrumentos, avalia-se que os resultados da pesquisa documental podem aprofundar a compreensão da composição desses sistemas, a partir da análise da normativa brasileira, colombiana e espanhola, conforme apresenta-se na próxima seção.

5 ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA

Este capítulo, tem por objetivo reconhecer e examinar as características da escala intermediária nos sistemas normativos brasileiro, espanhol e colombiano, a partir da pesquisa documental da legislação nacional desses três países e de 6 metrópoles brasileiras. Além disso, busca-se observar a aderência da correspondência entre escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão, e instrumentos urbanísticos identificados na revisão de literatura.

5.1 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL

Conforme estabelecido pelo artigo 18 da Constituição Federal (CF), a organização político-administrativa do Brasil abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia. No âmbito da política urbana, a Constituição atribui à União a responsabilidade pela elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, enquanto aos Municípios compete o planejamento urbanístico (CF, art. 21, IX; CF, art. 30, VIII). Além disso, é conferido aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compostas por grupos de municípios adjacentes, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CF, art. 25, §3º).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.251, de 10 de julho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais para a política urbana brasileira, explicitando a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (EC, art. 3º, inc. II e V). O Estatuto não define escalas territoriais e unidades de planejamento, de forma clara. Esta proposta multiescalar está subentendida na lista de instrumentos de planejamento:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; (EC, art. 4º).

Portanto, no Estatuto observa-se uma clara correspondência e interligação de competências até a escala mesolocal (município), abrangendo as esferas nacional, regional, estadual, metropolitana/aglomerações/microrregiões e municipal. No entanto, subsequente à escala mesolocal, na escala microlocal, essa estrutura organizacional não está tão bem definida. Surge então a questão: um instrumento de dimensão supostamente microlocal, como a operação urbana consorciada, teria o potencial de desencadear uma transformação integral em todo o município e, conseqüentemente, modificar o plano diretor como um todo? Com base em Silva (2012), infere-se que a resposta seria negativa, uma vez que instrumentos como a operação urbana consorciada são considerados desdobramentos das instituições estabelecidas, como o plano diretor.

O QUADRO 9, busca esboçar uma possível correspondência entre as escalas territoriais, as unidades de planejamento e gestão e os respectivos instrumentos urbanísticos, oferecendo uma visualização da estrutura organizacional proposta no contexto brasileiro.

No sistema brasileiro cabe aos municípios a competência pela elaboração e regulamentação do Plano Diretor, bem como a decisão sobre a utilização e implementação de instrumentos urbanísticos que estariam relacionados a escala intermediária. Dessa forma, a adoção desses instrumentos é amplamente influenciada pelos contextos políticos locais, os quais estão sujeitos a uma série de disputas de interesses e a pressões do setor imobiliário, como explicado por Bassul (2004).

Em uma pesquisa inicial, realizada a partir do MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2021), verifica-se a baixa utilização e implementação de instrumentos que articulem a escala microlocal. Isso porque, o MUNIC apenas verifica a existência de instrumentos que estão listados no Estatuto da Cidade e, considerando a autonomia municipal, que possibilita o desenho e elaboração de instrumentos, considera-se a hipótese de que a observação da realidade empírica demonstre maior representatividade no uso de instrumentos de escala microlocal. Em 2021 dos 5.570 município brasileiros cerca de 53,14% (2.960) possuíam Plano Diretor, sendo que dos Municípios com mais de 20.000 habitantes (1.802), onde há a determinação legal de elaboração do Plano Diretor, cerca de 10% (191) não tinham feito o Plano, não informaram ou se recusaram a informar. Já no caso das Operações Urbanas, instrumento que atua na escala microlocal, apenas 315 municípios possuíam esse

instrumento com legislação específica, ou seja, apenas 10,64% do total de municípios que possuíam Plano diretor¹⁸.

QUADRO 9 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO ESTATUTO DA CIDADE E NO ESTATUTO DA METRÓPOLE¹⁹

ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Nacional	Sem correspondência clara	Planos nacionais
Regional	Sem correspondência clara	Planos regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social
Macrolocal	Planejamento Metropolitano, de aglomerações urbanas e microrregiões	Sem instrumentos definidos pelo EC No entanto, o Estatuto da Metrópole estabeleceu o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana
Mesolocal	Planejamento e gestão municipal	Plano Diretor Disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo Zoneamento Ambiental Plano Plurianual Diretrizes orçamentárias e orçamento anual Gestão orçamentária participativa Planos, programas e projetos setoriais Planos de desenvolvimento econômico e social

¹⁸ Conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para: (1) com mais de 20.000 habitantes; (2) integrantes de regiões metropolitanas; (3) onde o poder público pretenda utilizar Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo; (4) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (5) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (6) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrogeológicos.

¹⁹ Quadro organizado a partir do contido no Art. 4º do EC: “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; v) legitimação de posse; x) legitimação de posse;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Microlocal	Sem correspondência clara	Sem correspondência clara, porém, pode se verificar a Operação Urbana Consorciada

FONTE: A autora (2022).

No entanto, conforme evidenciado pelo GRÁFICO 1, observa-se uma correlação positiva entre a dimensão populacional dos municípios e a presença de legislação específica de operação urbana. Tal relação sugere que, em território brasileiro, à medida que as cidades aumentam em tamanho, especialmente nas metrópoles, há uma maior propensão para a implementação de Operações Urbanas Consorciadas.

Para além da observação concernente à maior incidência de implementação desses instrumentos em áreas metropolitanas, reconhece-se a necessidade premente de examinar os sistemas municipais, em virtude da prerrogativa conferida a esses entes federativos pela legislação federal para instituir novos mecanismos urbanísticos²⁰. Essa faculdade legal ressalta a importância de investigações abrangentes, pois evidencia a autonomia local na formulação e implementação de estratégias urbanas, as quais podem variar substancialmente em resposta às particularidades contextuais e às demandas da comunidade.

GRÁFICO 1 - % DE MUNICÍPIOS COM LEI ESPECÍFICA DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA CONFORME O MUNIC (2021)



FONTE: MUNIC (2021).

²⁰ Conforme a Lei Federal 10.251/2001 – Estatuto da Cidade, art. 4º: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:”. Os incisos desse artigo relacionam uma série de instrumentos e institutos urbanísticos, porém a expressão “entre outros” possibilita que as demais entidades da federação, dentro de sua competência complementar, possam criar novas ferramentas.

5.2 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Uma investigação exploratória preliminar da legislação urbanística em 15 metrópoles brasileiras²¹ revelou a existência de, pelo menos, 86 ocorrências de instrumentos urbanísticos de dimensão microlocal, identificados por 29 denominações distintas. Esta constatação, apresentada no QUADRO 10, aponta para a complexidade e diversidade dos mecanismos de gestão territorial adotados nas metrópoles brasileiras, destacando a importância de análises mais aprofundadas para compreender a formulação e a aplicabilidade desses instrumentos no contexto urbano contemporâneo.

QUADRO 10 – INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE POSSIVELMENTE ARTICULAM A ESCALA INTERMEDIÁRIA INTRAURBANA EM 15 METRÓPOLES BRASILEIRAS

METRÓPOLE²²	LEGISLAÇÃO CONSULTADA	Nº DE INSTRUMENTOS IDENTIFICADOS	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE POSSIVELMENTE SÃO DE ESCALA INTERMEDIÁRIA
Belém	Lei 8.655/2008	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Belo Horizonte	Lei 11.181/2019	12	Operação Urbana Consorciada, Operação urbana simplificada, ZEIS, AEIS, Reajuste de Terrenos específico, Planos globais específicos, Plano de Reabilitação do Hipercentro, Plano de Preservação do Conjunto Urbano Bairro Cidade Jardim, Plano Urbanístico da Vila Monte São José, Plano de Regularização Específica, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Brasília	Lei Complementar 803/2009	6	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Planos de Desenvolvimento Locais, Plano de Desenvolvimento Regional, Consórcio Imobiliário, Concessão urbanística
Campinas	Lei Complementar 189/2018	3	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio imobiliário
Curitiba	Lei 14.771/2015	7	Operação Urbana Consorciada, SEHIS em Curitiba, ZEIS, Redensolvimento Urbano, Plano de Desenvolvimento Regional, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
Florianópolis	Lei Complementar 482/2014	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, AEIS, Plano urbanístico específico
Fortaleza	Lei Complementar 062/2009	7	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Consórcio Imobiliário, Projeto urbanístico, Plano Integrado de Regularização Fundiária, Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima
Goiânia	Lei Complementar 349/2022	2	Operação Urbana Consorciada, AEIS

²¹ Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória

²² Foram considerados os municípios classificados como metrópoles pelo REGIC (2021).

METRÓPOLE²²	LEGISLAÇÃO CONSULTADA	Nº DE INSTRUMENTOS IDENTIFICADOS	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE POSSIVELMENTE SÃO DE ESCALA INTERMEDIÁRIA
Manaus	Lei Complementar 002/2014	3	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Macroplano dos Rios Negro e Amazonas
Porto Alegre	Lei Complementar 434/1999	5	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Plano Popular de Ação Regional, Projetos Especiais de produção da cidade, Consórcio Imobiliário
Recife	Lei Complementar 002/2021	7	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Projeto de Reordenamento urbano, Plano de Regularização Urbanística e jurídico-fundiária, Consórcio imobiliário, Projetos especiais, Planos específicos
Rio de Janeiro	Lei Complementar 111/2011	7	Operação Urbana Consorciada, Operação Interligada, Urbanização Consorciada, AEIS no Rio de Janeiro, Plano Regional, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
Salvador	Lei 9069/2016	8	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Transformação Urbanística Localizada, Plano de bairros, Plano de regularização fundiária, Plano urbanístico específico, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário
São Paulo	Lei 16050/2014	7	Operação Urbana Consorciada, Zona Especial de Regularização de Interesse Social, ZEIS, Reordenamento Urbanístico Integrado, Concessão urbanística, Consórcio imobiliário, Plano de Intervenção Urbana
Vitória	Lei 9271/2018	4	Operação Urbana Consorciada, ZEIS, Consórcio Imobiliário, Plano de Urbanização e/ou Regularização Fundiária

FONTE: Elaborado pela autora (2023) a partir dos dados das Câmaras Municipais das cidades citadas no QUADRO.

A ampla variedade de denominações de instrumentos urbanísticos similares do ponto de vista de seu dimensionamento em escala territorial microlocal, porém desprovida de uma categoria correspondente, apresenta desafios significativos para a compreensão abrangente e sistêmica da atuação na escala intermediária. Um exemplo ilustrativo é a identificação apenas das Operações Urbanas Consorciadas pelo MUNIC, enquanto os outros 28 tipos de instrumentos não são sequer reconhecidos.

Portanto, embora os sistemas de planejamento urbano posteriormente à promulgação do Estatuto da Cidade ainda estejam em fase de consolidação (Correia *et al.*, 2014; Santos Junior; Montandon, 2011), há Indícios de que a escala intermediária está presente no planejamento e gestão urbanos brasileiros, ainda que de forma discricionária, mediante os sistemas municipais. Apesar da verificação da implementação ou não desses instrumentos, esta pesquisa preliminar demonstra sua relevância em todas as metrópoles, contribuindo assim para a complementação e diferenciação entre as escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão urbana e instrumentos urbanísticos.

Diante disso, revisita-se, no QUADRO 11, a correspondência entre escala territorial, unidade do sistema de planejamento e gestão e os seus respectivos instrumentos urbanísticos.

QUADRO 11 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO BRASIL

ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Nacional	Planejamento nacional de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social	Sem instrumentos definidos pelo EC
Regional	Planejamento regional e estadual de ordenação do território e desenvolvimento econômico	Sem instrumentos definidos pelo EC
Macrolocal	Planejamento Metropolitano, de aglomerações urbanas e microrregiões	Sem instrumentos definidos pelo EC No entanto, o Estatuto da Metrópole estabeleceu o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana
Mesolocal	Planejamento e gestão municipal	Plano Diretor Disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo Zoneamento Ambiental Plano Plurianual Diretrizes orçamentárias e orçamento anual Gestão orçamentária participativa Planos, programas e projetos setoriais Planos de desenvolvimento econômico e social
Microlocal	Facultativo Sem um termo definido, propõe-se utilizar “escala intermediária”	Possíveis instrumentos: Operação Urbana Consorciada/ Simplificada/ Interligada Urbanização Consorciada Transformação Urbana Localizada ZEIS/ AEIS Planos de Regularização Fundiária diversos Planos de Urbanização Consórcio Imobiliário Concessão Urbanística Reajuste de terrenos/ Reordenamento Urbanístico Integrado Planos/ Macroplanos especiais ou específicos de nomes variados Planos de Desenvolvimento Local/ Regional/ de Bairro Redesenvolvimento Urbano Planos de gestão diversos Planos de ação popular Projetos Especiais Projeto de Intervenção Urbana

FONTE: A autora (2022).

5.3 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NA ESPANHA

Embora a estrutura administrativa da Espanha se diferencie da do Brasil, devido ao seu sistema unitário²³, no que diz respeito ao planejamento e gestão urbanos, também se observa uma descentralização de competências organizada em três instâncias: estatal, autonômica e local. Todavia, conforme destacado pelo *Libro Blanco de La Sostenibilidad em Planeamiento Urbanístico Español* do Ministério de Vivienda del Gobierno (Naredo; Tojo, 2010), uma peculiaridade na Espanha é a ausência de uma situação nacional única no âmbito urbanístico, devido à separação das competências legislativas por campos, distribuídas entre a administração central e autonômica. Embora a administração local não possua competências legislativas em ordenação territorial, detém competências em matéria de governo, gestão e urbanismo, conforme estabelecido pela Constituição Espanhola de 1978 (Bardají, 2011; Naredo; Tojo, 2010). Assim, enquanto no Brasil o compartilhamento de competências ocorre entre mais de 5.000 unidades federativas (Penalva Santos; Vasques, 2015), a Espanha também apresenta um sistema complexo e abrangente composto por, no mínimo, 18 unidades²⁴ (Naredo; Tojo, 2010).

Uma questão importante a ser destacada é que as diretrizes, padrões, normas e instrumentos para a escala microlocal estão definidos nos regulamentos de *ordenación territorial* de escala nacional e regional, cabendo aos municípios estabelecer o urbanismo e a gestão a partir dessas normas (Naredo; Tojo, 2010). Comparativamente ao Brasil, esse tipo de regulação também possui padrões nacionais estabelecidos tanto por políticas setoriais (como política nacional de habitação, saneamento básico, mobilidade, legislação de parcelamento do solo, entre outros), quanto pelo urbanismo regulado pelo município, porém autonomia maior dos

²³ Estado soberano governado como uma entidade única na qual o governo central é a autoridade suprema de um país.

²⁴ A Comunidade Autônoma é uma entidade territorial dotada de competências executivas que agregam vários municípios. São comunidades autônomas: Andaluzia (capital Sevilha), Aragão (capital Saragoça), Astúrias (capital Oviedo), Balears (capital Palma de Maiorca), País Vasco (capital Vitoria-Gasteiz), Ilhas Canárias (capital Santa Cruz de Tenerife/ Las Palmas), Cantábria (capital Santander), Catalunha (capital Barcelona), Castela-Mancha (capital Toledo), Castela e Leão (capital Valladolid), Estremadura (capital Mérida), Galiza (capital Santiago de Compostela), La Rioja (capital Logroño), Comunidade autônoma de Madrid (capital Madrid), Região de Múrcia (capital Múrcia), Navarra (capital Pamplona), Comunidade Valenciana (capital Valência).

municípios e uma menor participação das instâncias dos demais entes federativos (Penalva Santos; Vasques, 2015; Silva, 2012).

Apesar dessa relativa heterogeneidade do sistema espanhol, nota-se a existência de uma estrutura principal no sistema de ordenação estabelecida desde a normativa nacional, ou seja, *topdown*. Conforme Naredo e Tojo (2010), o planejamento em cascata estabelecido desde 1956 é repetido em cada uma das comunidades autônomas, em maior ou menor intensidade. Este sistema é estruturado por instrumentos que vão desde o *Plan Nacional*, até os instrumentos de planejamento de desenvolvimento, que constituem a última unidade de planejamento sobre a qual poderia ser projetada de forma concreta a obra e seus planos de execução. Como discutido anteriormente, o sistema é hierárquico e sequencial, no qual cada escala inferior está vinculada à sua escala superior. Somente uma figura poderia romper esse esquema, que é o *Plan Especial*²⁵. Embora nem todas as comunidades autônomas possuam sua própria legislação, a análise da legislação de ordenação territorial espanhola nacional (*Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*) e das comunidades autônomas com legislação aprovada²⁶ permite reconhecer, ao menos normativamente, essa estrutura.

Comparativamente ao contexto brasileiro, o exame do sistema espanhol apresenta uma vinculação mais clara entre escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão e instrumentos urbanísticos (QUADRO 12).

A escala nacional é tratada como a unidade de planejamento e gestão denominada *ordenación territorial*, cujos instrumentos incluem, entre outros, a *Ley de Suelo* e o *Plan Nacional de Ordenación*. A escala regional corresponde à unidade denominada *ordenación territorial autonômica*, que apresenta uma diversidade muito grande de instrumentos (mais de 90 foram identificados já em 1970). Na leitura realizada, não foi encontrada a escala macrolocal e suas unidades e instrumentos

²⁵ Segundo o *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, espanhol, os *planes especiales* são uma classe de planos que estabelecem normas complementares e subsidiárias de planejamento municipal para um determinado território, relativas a determinações necessárias para o desenvolvimento do *Plan General* correspondente, assim como, aquelas necessárias ao desenvolvimento por ele proposto, desde que devidamente justificada. Pode ser aplicado para expansão urbana ou para renovação urbana, sendo este último determinado de reforma interior.

²⁶ Consultar na página do *Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno español* disponível em: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/090471228013532b_tcm30-138101.pdf

respectivos, o que não significa que ela não exista, mas como não é o foco desta dissertação, não foi aprofundada essa abordagem na pesquisa.

QUADRO 12 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA ESPANHA

ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Nacional	<i>Ordenación territorial</i>	<i>Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)</i> <i>Plan Nacional de Ordenación</i>
Regional	<i>Ordenación territorial autonómica</i> ²⁷	Lista com mais de 90 instrumentos. Alguns exemplos: <i>Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía</i> <i>Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, Asturias, Balears, Canarias</i> <i>Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria</i> <i>Directrices parciales de Ordenación Territorial de Aragón</i> <i>Planes Parciales e Planes Especiales de Aragón</i> <i>Planes territoriales especiales de Asturias</i> <i>Planes insulares de Canarias</i>
Macrolocal ²⁸	Sem correspondência clara	Sem correspondência clara
Mesolocal	<i>Planeamiento Urbanístico</i>	<i>Plan General Municipal</i>
Microlocal	Planeamiento de desarrollo - escala intermedia - Obrigatório para expansão ou requalificação urbana	<i>Plan Parcial</i> <i>Plan Especial</i> <i>Plan de Reforma Interior</i>

FONTE: A autora (2022).

A escala mesolocal corresponde à unidade denominada *planeamiento urbanístico*, cujo principal instrumento é o *Plan General*, que define os usos, proteções, desenha sistemas de comunicação e classifica o solo como urbano, urbanizável ou não urbanizável. Como afirmam Naredo e Tojo (2010), o urbanismo e seus respectivos planos são de âmbito municipal. Para alguns urbanistas espanhóis (Bardají, 2011; Esteban I Noguera, 2011; Fernández Fernández, 2001), os *Planes*

²⁷ Consultar na página do *Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno español* disponível em: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/090471228013532b_tcm30-138101.pdf

²⁸ Constatação feita por uma primeira leitura da legislação, porém existem indícios de que, em algumas comunidades autonómicas, como Madri, por exemplo, essa escala, unidade e seus instrumentos existam de fato e tenham suas respectivas normativas.

Generales são excessivamente detalhados, o que tem gerado um grande número de modificações pontuais nas legislações específicas, causando maior arbitrariedade interpretativa e abrindo brechas para corrupção. Outro efeito sensível é a redução da aplicação da escala intermediária.

A escala territorial microlocal, correspondente a unidade de *planeamiento de desarrollo (escala intermedia)*, e é tratada como norma subsidiária do planejamento municipal, desenvolvendo-se por meio de *planes parciales, estudios de detalle e planes especiales*, segundo as classes distintas de solo (*artículo 5, Real Decreto 2159/1978*). Em linhas gerais, o *Plan Parcial* é utilizado para o caso de tratamentos de expansão urbana de solos classificados como urbanizáveis, enquanto os *Planes Especiales* são utilizados para a requalificação urbana de solos classificados como urbanos²⁹ (Esteban I Noguera, 2011).

A estrutura e o conteúdo desses planos são regulados pelo Real Decreto 2159/1978. Os *planes parciales* devem conter a delimitação da área de planejamento, a delimitação de zonas e a atribuição de usos, polígonos de unidades de atuação, definição de dotações públicas, infraestrutura, planejamento econômico e de execução. Adicionalmente, um plano inclui uma memória justificativa, um plano de informação (cadastro), um plano de projeto (urbanismo), ordenanças reguladoras (zoneamento), um plano de etapas (polígonos de execução e unidades de atuação urbanística), e um estudo econômico e financeiro. Os *Planes Especiales* possuem uma estrutura semelhante à dos *Planes Parciales* quando se referem a reformas internas, diferindo apenas em casos específicos, como proteção ambiental, melhorias, saneamento, entre outros. A norma nacional estabelece detalhadamente o conteúdo de cada um desses elementos, de forma mais minuciosa do que o Estatuto da Cidade, por exemplo.

Esses planos podem ainda ser divididos em unidades de gestão, denominados por *Unidades de Actuación*. Não se trata de instrumentos de planejamento, mas procedimentos de gestão urbana de caráter executivo, que se desenvolvem por meio de sistemas de atuação urbanística. Conforme Estebán i Noguera (2011), as atuações urbanísticas compreendem vários tipos de operações com a finalidade de materializar

²⁹ Conforme Estebán i Noguera (2011), a *Ley de Suelo* classifica o solo de duas maneiras, quanto ao domínio (público ou privado) e quanto ao uso (urbano, urbanizável e não urbanizável), sendo que os solos urbanizáveis só podem se desenvolver por *planes parciales*.

a ordenação definida no plano. As atuações podem ser privadas (compensação, urbanização), misto (cooperação) ou pública (desapropriação).

5.4 A ESCALA INTERMEDIÁRIA NA COLÔMBIA

Há relativa similaridade do sistema de ordenamento territorial da Colômbia e da Espanha (Carrillo, 2010). Segundo a *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*, a Colômbia dispõe de um conjunto de leis que orientam e estabelecem instituições, instrumentos e diretrizes técnicas para o ordenamento territorial, sendo as principais leis nacionais deste sistema a *Ley 388 de 1997 (LOT)*, que estabelece as diretrizes técnicas, competências e instrumentos do ordenamento territorial de municípios e distritos; e a *Ley 152 de 1994* e a *Ley 1454 de 2011 (LDT)*, que definem o conjunto de competências.

Conforme destacado pela *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia (Ley 1454, de 2011)*, o ordenamento territorial, planejamento, gestão e administração urbanísticos colombianos têm como objetivo ser descentralizados, porém integrados nacionalmente. Esta lei define o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento e gestão das entidades territoriais e um processo de construção coletiva do país.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (LDT, artículo 2º, Colombia).

Carrillo (2010) explica que as competências na matéria urbanística são estabelecidas sob os princípios da descentralização, concorrência e complementaridade das ações estabelecida pelas entidades territoriais. Assim como na Espanha, na Colômbia também existe um compartilhamento no que diz respeito ao ordenamento territorial, entre a nação e as entidades territoriais, para o desenvolvimento de ações conjuntas. Além disso, é observável uma organização hierárquica e sequencial de planejamento, permitindo identificar uma correspondência

entre as escalas territoriais, unidades de planejamento e gestão e instrumentos urbanísticos (QUADRO 13) ³⁰.

Uma peculiaridade colombiana são as escalas territoriais que vão até o nível municipal em termos de competências definidas pela LDT. No entanto, em relação ao planejamento e gestão urbanística, o município é complementado na escala territorial microlocal pela unidade de planejamento *planeacin de desarrollo*, representada por dois instrumentos: *plan parcial e macroproyecto urbano*, conforme estabelece a LOT.

QUADRO 13 – CORRESPONDÊNCIA E DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESCALAS TERRITORIAIS, UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NA COLÔMBIA

ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS
Nacional	<i>Política general de ordenamento del territorio em asuntos de interés nacional</i>	<i>Plan Nacional</i>
Regional	<i>Política de ordenamento territorial departamental</i> <i>Planificación de Región Administrativa de Planificación</i>	<i>Plan de RAP</i>
Macrolocal	<i>Ordenamiento Metropolitano</i>	<i>Plan Integral de Desarrollo Metropolitano</i>
Mesolocal	<i>Política de Ordenamiento Territorial Municipal o Distrital (Bogotá)</i>	<i>Plan de ordenamento territorial (POT)</i>
Microlocal	<i>Planeamiento de desarrollo</i> <i>- escala intermedia -</i>	<i>Plan Parcial</i> <i>Macroproyecto</i>

FONTE: A autora (2022).

³⁰ 1) Escala Nacional: estabelecer a política geral do ordenamento territorial em assuntos de interesse nacional (áreas de parques nacionais e protegidas); localização de grandes projetos de infraestrutura; determinação de áreas limitadas em uso devido a segurança ou defesa; estabelecer diretrizes para o processo de urbanização e sistema de cidades; estabelecer as diretrizes e critérios para garantir a distribuição equitativa de serviços públicos e infraestrutura social entre as regiões; conservar e proteger as áreas de importância histórica e cultural; definir princípios da economia e bom governo; 2) Escala Regional (Departamento): estabelecer diretriz e orientações para o ordenamento da totalidade ou porções específicas do seu território, especialmente nos casos de conurbação; definir políticas de assentamento de populações e centros urbanos para facilitar o desenvolvimento de seu território; orientar a localização de infraestrutura física-social para aproveitar as vantagens competitivas locais; integrar e orientar a projeção espacial dos planos setoriais departamentais; articular com outras escalas; estabelecer diretrizes e orientações específicas para o ordenamento do território nos municípios da Área Metropolitana; estabelecer programas de proteção especial para conservação e recuperação do meio ambiente; dividir o território em localidades; organizar-se em áreas metropolitanas; 3) Escala Macrolocal (*Distritos Especiales*): dividir o território distrital em localidades; organizar-se como áreas metropolitanas ; dividir as atividades por sua denominação e caráter de correspondência; 4) Escala Mesolocal (Município): formular e adotar os planos de ordenamento do território; regulamentar de maneira específica os usos do solo, nas áreas urbanas, de expansão e rurais; otimizar os usos das camadas disponíveis e coordenar os planos setoriais, na harmonia com as políticas nacionais e os planos departamentais e metropolitanos.

5.5 A ESCALA INTERMEDIÁRIA EM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ESPANHA E COLÔMBIA

Embora a Colômbia e a Espanha sejam países unitários e o Brasil seja uma federação, como observado, em termos de ordenamento territorial, planejamento e gestão urbanos, os três países demonstram descentralização de competências (Maldonado Copello, 2008; Naredo; Tojo, 2010; Silva, 2012).

A relativa similaridade em termos de estrutura entre os sistemas de ordenamento territorial do Brasil, Colômbia e Espanha deve ser analisada com cautela, considerando a diferença entre autonomia e descentralização. No Brasil, os municípios possuem autonomia para o ordenamento territorial, enquanto na Espanha essa autonomia é atribuída às Comunidades Autônomas e na Colômbia há uma descentralização de competências.

Na Espanha e na Colômbia, o que se denomina de escala intermediária corresponde ao planejamento de desenvolvimento e ocorre de forma compulsória. Por outro lado, no Brasil não existe uma nomenclatura específica nem essa obrigatoriedade, o que dificulta o reconhecimento de quando e como esse tipo de desenvolvimento é empregado e sua relação com as escalas superiores. O reconhecimento desses aspectos requer uma análise minuciosa dos sistemas intramunicipais, o que implica em uma considerável dificuldade de compreensão, dada a vasta quantidade de municípios a serem investigados. O mesmo ocorre em relação aos instrumentos urbanísticos de escala intermediária, conforme demonstrado na FIGURA 13.

Apesar das importantes diferenças de funcionamento de cada país, bem como na forma como a escala intermediária é ativada, é possível estabelecer algumas diferenças e similaridades do sistema normativo urbanístico e no que se refere à escala intermediária, conforme sintetizado no QUADRO 14.

Os sistemas normativos espanhol e colombiano apresentam uma maior complexidade e detalhamento em sua legislação nacional, quando comparados ao contexto brasileiro. No Brasil, embora a legislação nacional seja menos detalhada, o detalhamento parece ocorrer, porém de forma dispersa a partir dos Municípios.

Na Colômbia e na Espanha, a escala intermediária está associada ao que é denominado de "tratamentos de solo", que constituem uma forma de macrozoneamento baseada em classes pré-estabelecidas na legislação nacional.

Essas classes geralmente envolvem a expansão, renovação e consolidação urbanas. Para os casos de expansão e renovação urbana, é obrigatório o uso de instrumentos de escala intermediária, como *planes parciales* ou *planes especiales*. No entanto, embora no Brasil essa vinculação não exista, a escala intermediária geralmente é acionada, por instrumentos urbanísticos de escala territorial microlocal.

FIGURA 13 – SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE AS ESCALAS TERRITORIAIS E UNIDADES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA



FONTE: A autora (2023).

Porém, no Brasil, não há uma obrigação explícita de que esses instrumentos sejam implementados, embora haja uma previsão de que, caso sejam utilizados, suas respectivas áreas de aplicação devem estar previstas no Plano Diretor. Em contraste, na Colômbia e na Espanha, uma vez que ocorra a previsão de instrumentos de escala intermediária, há uma restrição à ocupação desse território, que não pode ser desenvolvido de outra maneira.

QUADRO 14 - DIFERENÇAS NO SISTEMA NORMATIVO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS ENTRE BRASIL, ESPANHA E COLÔMBIA

	Brasil	Espanha	Colômbia
Sistema normativo	- Sistema pouco articulado - Escala intermediária não compõe claramente o sistema multiescalar de planos urbanísticos (instituições), porém	- Sistema com alto grau de articulação entre os componentes - Escala intermédia compõe o sistema multiescalar	- Sistema extensamente articulado e detalhado - Sistema excessivamente detalhado desde o nível central, porém podendo ser diferenciado entre as várias comunidades autônomas

	Brasil	Espanha	Colômbia
	aparece em sua relação com os instrumentos urbanísticos, como a Operação Urbana Consorciada (institutos) - Possibilidade de criação de novos instrumentos por lei municipal	- Sistema excessivamente detalhado desde o nível central, porém podendo ser diferenciado entre as várias comunidades autônomas	
Escala intermediária	Acionada por Instrumentos urbanísticos (Operação Urbana Consorciada, dentre outros)	Acionada a partir do sistema de classificação de solo, sendo obrigatória para tratamentos de renovação e expansão urbana	Acionada a partir do sistema de classificação de solo, sendo obrigatória para tratamentos de renovação e expansão urbana.

FONTE: A autora (2023).

Como buscou-se ilustrar na FIGURA 14, a pesquisa documental realizada na legislação dos três países estudados revelou que a escala territorial microlocal possui instrumentos correspondentes na Espanha e na Colômbia³¹, o mesmo não acontece de forma tão clara no Brasil.

A análise dos sistemas normativos brasileiro, colombiano e espanhol evidenciou uma distinção entre escalas territoriais, unidades de planejamento, gestão e instrumentos urbanísticos. Enquanto as escalas territoriais representam dimensões físico-territoriais de referência, as unidades de planejamento são elementos dentro de uma sequência hierárquica definida de planejamento e gestão urbana, e os instrumentos urbanísticos compõem o conjunto normativo relacionado a essas dimensões e unidades. Nesse contexto, **o conceito de escala intermediária como uma unidade de planejamento e gestão urbana de escala microlocal**, demonstrou-se aplicável nos três países mencionados, pelo menos na perspectiva da constituição legal dos sistemas, **caracterizando-se, no mínimo, pela dimensão microlocal e pela sua vinculação sequencial e hierárquica ao planejamento municipal**.

³¹ Esta possibilidade ocorre na Colômbia por *Macroproyectos* quando a Nação pode se consorciar aos Municípios para algum desenvolvimento estratégico de grande escala. Na Espanha, há a possibilidade das Comunidades Autônomas estabelecerem áreas sujeitas a *planes parciales*.

FIGURA 14 – SÍNTESE COMPARATIVA ENTRE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E ESCALAS TERRITORIAIS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL DO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA

ESCALAS TERRITORIAIS	BRASIL	COLÔMBIA	ESPANHA
Nacional	Estatuto da Cidade	LDT, LOT	Ley de Suelo
Regional	Sem instrumentos definidos pelo EC	Plan RAP Planes departamentales	Planes de ordenación, Planes parciales, etc(2)
Macrolocal	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano	Sem correspondência clara
Mesolocal	Plano Diretor	Plan de Ordenamiento Territorial	Plan General Plan de Ordenación Urbana
Microlocal	Sem correspondência clara (1)	Plan Parcial Macroproyecto	Plan Parcial, Plan Especial, Plan de Reforma Interior
INSTRUMENTOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA			

(1) Possíveis IUEI a partir legislação municipal: Operação Urbana Consorciada/ Simplificada/ Interligada; Urbanização Consorciada; Transformação Urbana Localizada; ZEIS/ AEIS; Planos de Regularização Fundiária diversos; Planos de Urbanização; Consórcio Imobiliário; Concessão Urbanística; Reajuste de terrenos/ Reordenamento Urbanístico Integrado; Planos/ Macroplanos especiais ou específicos de nomes variados; Planos de Desenvolvimento Local/ Regional/ de Bairro; Redesenvolvimento Urbano; Planos de gestão diversos; Planos de ação popular; Projetos Especiais; Projeto de Intervenção Urbana

(2) Mais de 90 instrumentos.

FONTE: A autora (2023).

O próximo capítulo consistirá em aprofundar essa caracterização, bem como em conceituar e descrever os instrumentos urbanísticos que atuam nessa escala, a partir da ótica de agentes bem-informados do Brasil, Espanha e Colômbia.

6 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE ESCALA INTERMEDIÁRIA NO BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO

Este capítulo se propõe a examinar os Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) sob a perspectiva de agentes bem-informados situados no Brasil, Colômbia e Espanha, por meio da compilação dos resultados de entrevistas semiestruturadas. O objetivo é identificar se esses agentes reconhecem tais instrumentos, assim como entender se, na perspectiva desses entrevistados, é possível reconhecer uma categoria analítica e quais seriam as suas características, limites e possibilidades para o planejamento e gestão urbanos. Ademais, considera-se relevante incorporar as contribuições do Japão, especificamente do *Land Readjustment*, sob a ótica de um agente bem-informado do Japão, para enriquecer a

discussão sobre o tema, dada a sua influência significativa na experiência relacionada à escala intermediária em âmbito global.

As entrevistas proporcionaram um conteúdo analítico substancial³² sobre questões pertinentes ao campo do planejamento urbano, especialmente no que diz respeito à escala intermediária. Para delinear os temas a serem abordados, adota-se uma estratégia de questionamento que está alinhada aos objetivos desta dissertação. As perguntas foram: (1) os entrevistados identificam a existência de IUEI em seus respectivos contextos? (2) quais os instrumentos reconhecem como IUEI? (3) quais atributos conformam esses instrumentos de escala intermediária? (4) quais os limites e possibilidades desses instrumentos?

Os resultados obtidos foram organizados em quatro blocos distintos, cada um correspondente a uma das perguntas. A conclusão de cada bloco foi baseada na comparação das perspectivas fornecidas por todos os entrevistados. No contexto brasileiro, além dos resultados das entrevistas com dois agentes bem-informados em nível nacional, foram incorporados os dados dos questionários aplicados a agentes bem-informados de seis metrópoles, conforme descrito nos procedimentos metodológicos (SEÇÃO 2.3). Essa abordagem foi adotada para oferecer uma visão mais abrangente, dados os indícios já apresentados de que, no Brasil, a escala intermediária é acionada de forma criativa e mais abrangente a partir dos sistemas intramunicipais.

Durante o desenvolvimento das entrevistas e da pesquisa documental, conforme detalhado na SEÇÃO 5, identificou-se a necessidade de uma estratégia semelhante de investigação em nível municipal para o caso colombiano, bem como uma abordagem mais aprofundada nas comunidades autônomas para o caso espanhol. No entanto, devido a restrições de tempo para pesquisa, esse aprofundamento poderá ser feito em pesquisas posteriores.

³² Em um total de 6 entrevistas, foram codificadas 527 citações, em 35 códigos e 10 grupos. Sendo, dessas citações codificadas, 51% proveniente das entrevistas com os dois brasileiros, 27% das entrevistas com os dois colombianos, 9% das entrevistas com a espanhola e 13% da entrevista do contexto japonês. A categoria de controle representou metade do *corpus* de dados codificados, compostas por grupos e códigos úteis para a organização dos dados. A categoria de escala intermediária teve 23 citações, de expansão urbana 5 citações e de IUEI 172 citações.

6.1 RECONHECIMENTOS NORMATIVO, CONCEITUAL E DIFERENCIAL DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS

Foram realizadas 7 entrevistas no período de 16/09/2023 a 30/09/2023. Deste universo, todos **os entrevistados reconhecem a existência de Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) em seus respectivos contextos:** Brasil, Colômbia, Espanha e Japão. Além disso, os entrevistados afirmaram que **do ponto de vista normativo, está presente em todos os recortes espaciais investigados. No entanto, observa-se uma implementação assimétrica desses instrumentos, variando de acordo com diferentes fatores contextuais.**

Os IUEI foram identificados como elementos, unidades, componentes ou dimensões³³ do sistema multiescalar de planejamento urbano, considerados como complementares ao planejamento geral em escala municipal. No contexto espanhol e colombiano, esses instrumentos são também denominados como "*planificación de desarrollo*" ou "*planeamiento intermedio*" (AP, Colômbia, 2023; ML, Espanha, 2023). No Brasil e no Japão, onde não há essa denominação específica, os instrumentos são identificados pelo seu nome, como operação urbana consorciada ou *Land Readjustment*, caracterizados por sua vinculação com termos como "instrumentos urbanísticos" e "compartimentos urbanos", bem como por diferentes dimensões: espaço-temporal, jurídica e técnica. No caso brasileiro, a simplificação do termo para apenas Escala Intermediária também é reconhecida na prática dos agentes bem-informados entrevistados. No entanto, a utilização do termo completo "instrumento urbanístico de escala intermediária" delimita de forma mais precisa o conceito tratado nesta dissertação.

Em geral, os entrevistados (ML, Espanha, 2023; AP, Colômbia, 2023) identificam os IUEI como ferramentas complementares ou de detalhamento do planejamento municipal, que incorporam projetos urbanos e podem acionar mecanismos de gestão do solo³⁴ para possibilitar a integração entre agentes públicos

³³ Essas expressões foram utilizadas pelos entrevistados para designar os IUEI como pertencentes ao sistema multiescalar de planejamento urbano. As expressões "elementos", "unidades" e "componentes" parecem ter sido utilizadas para designar partes de um todo, no sentido de que os instrumentos integram o sistema de planejamento. Já a expressão "dimensão" está mais relacionada ao tamanho do território sob o qual incide os IUEI, que seria menor que a dimensão municipal e maior que um lote urbano isolado.

³⁴ Importante esclarecer que os instrumentos de planejamento complementar, dentre eles o plano parcial, embora os articulem, são diferentes dos mecanismos de gestão do solo. Conforme AP

e privados. Esses instrumentos são percebidos como promotores da concertação entre esses agentes, os quais passam a compartilhar a função pública do urbanismo (Silva, 2012) de um determinado território. Isso é feito com o objetivo de expandir o tecido urbano adjacente ou disperso (Monte-Mór, 1981), ou de reformar compartimentos intraurbanos existentes (Villaça, 2001), como é evidenciado na fala abaixo:

el plan parcial es un instrumento multipropósito, yo lo llamaría así, que te permite bajo un mismo, o con un mismo instrumento, resolver diferentes situaciones para garantizar un objetivo último que es una mejor condición de desarrollo urbano de un territorio X. Entonces, financiación, gestión de suelo, planificación, diseño urbano, todas estas cosas en un mismo instrumento (AP, Colombia, 2023).

Embora seja necessário um aprofundamento adicional, é interessante observar, com base nas contribuições dos entrevistados de três continentes (América Latina, Europa, Ásia), que os Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) são uma estratégia adotada em diferentes contextos como parte integrante do sistema normativo de planejamento e gestão urbanos em cascata. Esses instrumentos têm como objetivo lidar com sistemas urbanos complexos, tratando-os como uma totalidade, mas abordando-os de forma segmentada. A escala intermediária é concebida como uma dimensão que possibilita a articulação direta de processos, recursos e relações socioespaciais entre agentes, na tentativa de direcionar a urbanização. Essa percepção é congruente com a pesquisa documental da legislação urbanística brasileira, colombiana e espanhola, apresentada na SEÇÃO 5.

Embora a escala intermediária esteja presente de forma significativa nos sistemas normativos, os entrevistados do Brasil, Colômbia e Espanha indicaram que a efetiva utilização dos Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) é mais proeminente em cidades como São Paulo, Bogotá, Medellín, Madri e Tóquio. Essas metrópoles compartilham entre si dinâmicas expansivas muito ativas, conforme indicado por estudos de Angel *et al.*, (2021), Barros (2004) e Di Liddo (2015), caracterizadas por um significativo potencial de crescimento e/ou aglomeração urbana

(Colômbia, 2023) na Colômbia esses mecanismos de gestão do solo podem ser o reajuste de terrenos, as unidades de atuação urbanística ou a integração imobiliária. Já na Espanha, conforme ML (Espanha, 2023), o mecanismo de associação entre privados é o parcelamento.

de pessoas, sistemas, padrões de uso, relações socioespaciais entre agentes e valorização imobiliária.

Além da dinâmica de produção da cidade, os entrevistados também apontam que a utilização dos IUEI tem influência de outros fatores, sendo a diferença entre os casos latinos e japonês bastante ilustrativa nesse sentido. As entrevistas brasileiras (CM, DM), espanhola (ML) e colombianas (AP, MR), apontaram como elementos dificultadores da utilização efetiva dos IUEI: (1) organização do Estado e da distribuição de competência do sistema urbanístico, que pode tornar o sistema complexo³⁵ ou juridicamente frágil³⁶ devido à quantidade de componentes e de suas interações; (2) dificuldade técnica de integração de todos os elementos do sistema *botton up*³⁷, ou seja, desde o território local até o nacional; (3) dificuldade de integração dos elementos de planejamento com seus respectivos instrumentos de gestão do solo e financiamento; (4) no caso latino-americano, a relativa juventude da estrutura normativa da política urbana (cerca de 20 anos)³⁸ ainda não permitiu a implementação da política urbana percorrer todos as escalas do sistema de ordenamento territorial; (5) domínio de ferramentas padronizantes, como o

³⁵ Conforme ML (Espanha, 2023), na Espanha há *“hasta el año 92, existía una única legislación de suelo estatal, o sea, nacional. Había distintas leyes autonómicas, pero parciales, que no abordaban toda la complejidad del sistema de planeamiento. Aunque la Constitución de 1978 establecía que el urbanismo era una competencia exclusiva del Estado. En el año 97, hay una sentencia del Tribunal Constitucional que anula prácticamente las tres cuartas partes de esta ley y esto genera, o provoca, que las comunidades autónomas, a partir de ese momento, se pongan a legislar. Por lo tanto, en principio, aunque yo te voy a explicar el sistema, realmente tenemos 17 sistemas, porque tenemos 17 leyes autonómicas. Aún así, todas ellas parten de una lógica común, que es la lógica que se estableció en la ley del suelo de 56, luego en el 76 y luego en el 92. Luego hubo una ley de suelo en el año 98, pero esa ley ya no incluía toda la parte de planeamiento urbanístico, porque esa que el Tribunal Constitucional considera que es competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Entonces, aún así, sí que hay un reconocimiento de un sistema multiescalar”*

³⁶ Conforme ML (Espanha, 2023) *“en España, ahora mismo estamos en una auténtica crisis del planeamiento, de la perspectiva del carácter normativo del planeamiento, porque, dada la complejidad cada vez mayor del planeamiento, lo que ha generado es que se ha convertido en un instrumento normativo muy débil y fácilmente atacable, porque también la acción pública en España es muy amplia. Es decir, la posibilidad de atacar o de impugnar un plan en España es muy amplia y esto ha servido, o se ha utilizado, para declarar la nulidad de planes completos”*

³⁷ Conforme MR (Colômbia, 2023): *“Nosotros saltamos directamente al plan de ordenamiento territorial, después cuando se ve todas las escalas de planeación adentro del municipio, entonces se empieza a mirar a la región o al departamentos (...) después a la suma de departamentos que puede ser más de um departamento para uma región”.*

³⁸ Conforme AP (Colômbia, 2023): *“Yo creo que también estos 20 años de Plan de Ordenamiento Territorial permitieron afianzar la escala general del Plan de Ordenamiento Territorial, es decir, formular el plan, clasificar suelo, definir usos, categorías de suelo rural, es decir, la escala general se ha permitido consolidar o madurar, pero todavía nos sigue costando trabajo el link con la planificación complementaria y con el poder llegar al predio, al terreno, al lote, como tú lo estás mencionando, y vincular más efectivamente al propietario del suelo en ese ejercicio de ordenamiento territorial”*

zoneamento e o parcelamento do solo; (5) os instrumentos de escala intermediária dependem de capacidade institucional, técnica e financeira para desenvolver projetos urbanos, e mercado imobiliário desenvolvido³⁹.

Essas mesmas dificuldades parecem não ocorrer no contexto japonês, o que possivelmente explica a utilização intensiva de seus Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI), como o *Land Readjustment* (QUADRO 15) que foi utilizado para a produção de mais de 2/3 do território urbano. Conforme FS, muitos urbanistas locais consideram o sistema japonês como sendo "muito rústico", diferenciando-se dos demais países estudados em termos de complexidade. No entanto, apesar de não possuir um "arcabouço robusto de instrumentos urbanísticos", conforme mencionado pelo entrevistado, a ideia de rusticidade é discutida em relação ao modelo adotado, o qual foi desenvolvido a partir da adaptação de experiências estrangeiras. Esse modelo permitiu um agressivo processo de efetivas mudanças estruturais, com forte determinação estatal central (*top-down*), no qual a escala intermediária é acionada pelo instrumento *Land Readjustment*, adotado como meio para resolver o problema de tempo e custo das desapropriações necessárias para o processo de modernização e implementação de infraestrutura. Além disso, conforme FS, o modelo japonês opera há séculos com delineamentos muito similares, e o desenvolvimento urbano é relativamente padronizado, o que reduz a complexidade da gestão do solo⁴⁰.

QUADRO 15 - LAND READJUSTMENT

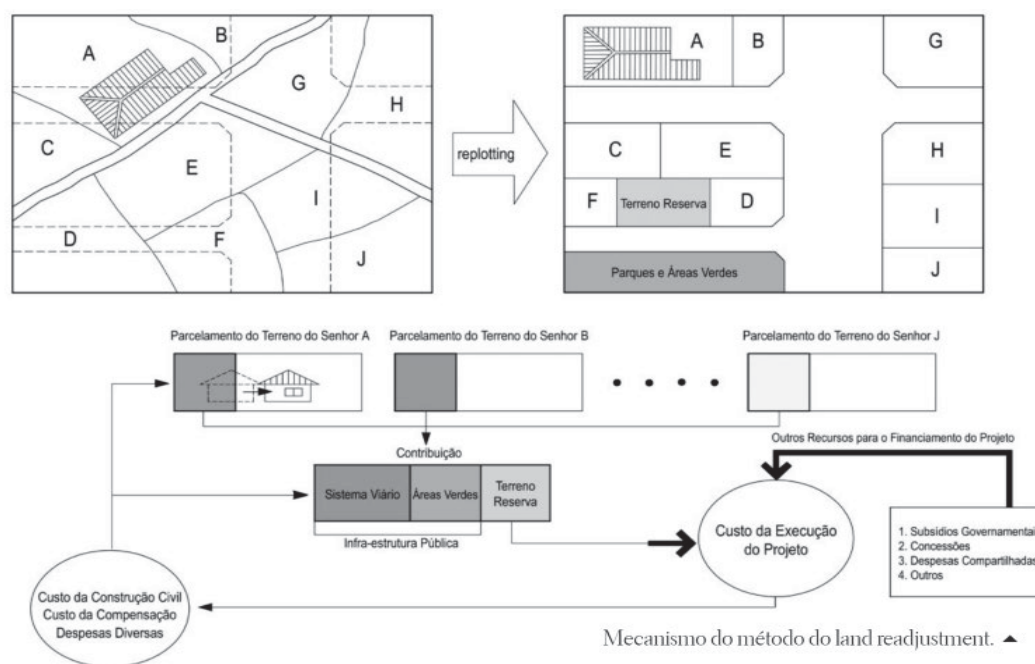
Segundo Souza (2009, p. 29), o “Land Readjustment é um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada, em que os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, dividindo de maneira equitativa os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano”. O principal mecanismo do instrumento é o *replotting* (reloteamento, reparcelamento,

³⁹ Conforme DT (Brasil, 2023): “o projeto urbano tem que incidir em territórios mais estratégicos, posto que a gente não tem a capacidade de fazer muitos projetos urbanos. Não adianta o plano diretor definir área para mil projetos urbanos para a cidade, não vai sair, por isso eu acho que tem que eleger os territórios mais especiais para fazer os projetos”.

⁴⁰ Conforme FS (Japão, 2023), o zoneamento tem um padrão a seguir: “Consolida de uma maneira incrível essa multitude de escalas no Japão, porque num primeiro momento você tem a divisão entre as zonas de promoção e as zonas de controle de urbanização, que elas são reguladas por essa linha. Então, essa seria a primeira, o primeiro layer do sistema de planejamento urbano japonês. É possível ver claramente em imagens de satélite a divisão do rural e do urbano. Então você tem primeiro esse primeiro layer. Aí você teria um segundo layer, que aí são o zoneamento, uma ferramenta bastante importante no caso japonês e essas delimitações de zonas no sistema jurídico e no arcabouço urbanístico japonês. Ele é muito importante porque ao se considerar que você tem 12 zonas e todos os municípios precisam criar seus planos de acordo com essa regulamentação, quando o governo provincial ou o governo nacional precisa fazer um planejamento metropolitano”

redimensionamento ou reposicionamento), que se trata de uma mudança de localização, de formato e de área de diversas parcela de terra, por meio do qual os direitos iniciais dos proprietários são transformados em novas parcelas com localização e formatos total ou parcialmente diferentes, porém, correspondendo em valor ou uma pontuação relativa ao original. Além disso, é reservada uma parcela denominada terreno reserva (*reserve land*), a qual será vendida para financiar o projeto. Além disso, novas áreas de infraestrutura viária e parques são doadas ao poder público municipal (ver FIGURA 15).

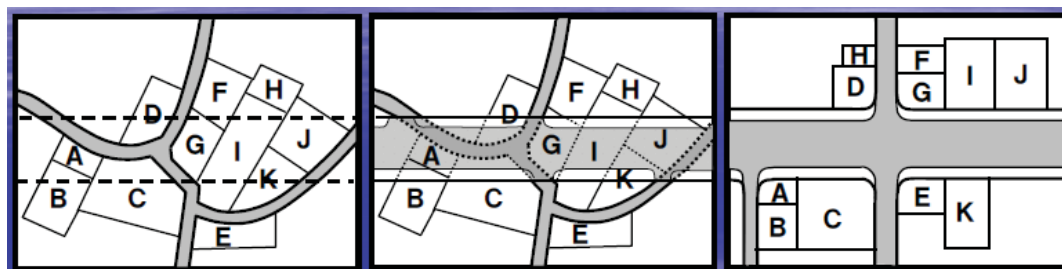
FIGURA 15 – LAND READJUSTMENT SYSTEM – KUKAKU-SEIRI



FONTE: Souza (2009, p.34).

Esta redistribuição de direitos fundiários é feita por meio de tentativas de acordo e consenso entre proprietários e inquilinos, mediadas pelo poder público sob certas condições pré-determinadas em lei nacional que regulamente o instrumento. Para que o projeto seja finalmente aprovado é necessária uma adesão mínima de 2/3 do número de proprietário e propriedades, o que costuma demandar um tempo significativo até ser realizado. Após esta adesão, as demais partes ficam automaticamente vinculadas ao projeto. Este método apresenta vantagem em relação ao resultado físico da implantação, se utilizada a desapropriação, por exemplo, como ilustra a FIGURA 16. No caso 2, com a desapropriação, alguns terrenos seriam simplesmente beneficiados pela desapropriação e outros muito prejudicados, enquanto no caso 3, com o *land readjustment* há uma distribuição mais racionalizada dos ônus e benefícios proporcionais a situação inicial.

FIGURA 16 – COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS DO KUKUKU-SEIRI E A DESAPROPRIAÇÃO



FONTE: Hyroyuki Yoshimura

FONTE: A autora (2023), com base em Souza (2009).

No intuito de qualificar em que consiste os IUEI, CM (Brasil, 2023), ML (Espanha, 2023) e AP (Colômbia, 2023) aportaram uma reflexão sobre o que não deveria ser considerado como esses tipos de instrumento. Segundo eles, não deveriam ser considerados IUEI, projetos isolados, ferramentas exclusivamente de gestão de solo ou procedimentos administrativos específicos, que não contém uma concepção urbanística e integrada ao sistema de planejamento e gestão municipal, não constituindo assim uma unidade efetiva dessa estrutura:

O PIU, em São Paulo, ele era o procedimento de projeto, então ele era um rito, um procedimento de projeto. Antes de decidir se você vai implementar via operação urbana ou concessão urbanística. A concessão urbanística é um modo de implementação, ele não tem a concepção dentro” (CM, Brasil, 2023).

Yo los diferenciaría también, por ejemplo, plan parcial de la unidad de actuación, en la medida que el instrumento de planificación intermedia te permite hacer, es dar una respuesta más integral a ciertas condiciones o problemáticas del desarrollo de una ciudad, del desarrollo urbano de una ciudad. Entonces, tú puedes combinar con el instrumento plan parcial acciones de planificación, diseño urbano, por ejemplo, norma urbana, resuelves temas de norma urbana también, resuelves temas de gestión de suelo, es un instrumento para sentar en una misma mesa, a diferentes interesados o que agrupa diferentes intereses, para tomar decisiones sobre gestión de suelo. A su vez, es un instrumento que te permite a ti resolver temas de financiación. Si yo, a propósito del plan parcial, logro además capturar plusvalías, o hacer repartos de cargas y beneficios cruzando cargas especialmente, contribuciones o pagos, entonces, digamos que el plan parcial es un instrumento multipropósito (AP, Colômbia, 2023).

Esos son los dos instrumentos, macroproyecto urbano y plan parcial, no más. Como instrumento, ahora hay los mecanismos, que tú puedes utilizar para ejecutar esos instrumentos, que son, las unidades de actuación urbanística o las unidades de gestión. Y para desarrollar unidades de actuación urbanística, especialmente, tú puedes acudir a otros instrumentos o mecanismos complementarios que son el reajuste de terrenos, la cooperación entre partícipes o la integración inmobiliaria. Pero estos son mecanismos para facilitar la gestión de suelo, fundamentalmente (AP, Colômbia, 2023).

DM (Brasil, 2023), complementa esse reconhecimento diferencial a partir das Operações Urbanas Consorciadas:

as operações urbanas em São Paulo que foram implementadas até hoje, não vejo elas como projetos urbanos, eu as vejo como planos urbanísticos que modularam regras específicas do zoneamento no território, e daí vira um plano de obras e conforme vai arrecadando recursos o plano de obras vai sendo executado e você tem o controle social e o conselho gestor. Não quero dizer que isso não seja projeto urbano, talvez alguém ache que isso seja, mas o projeto urbano numa escala intermediária em um sistema operante em termos de controle dos efeitos, um grande controle da forma, da fisionomia do projeto, inclusive controle temporal, eu acho que isso não aconteceu, não aconteceu nas operações urbanas (DM, Brasil, 2023).

Uma referência citada por CM (Brasil, 2023) também fornece um diferencial claro em relação aos Grandes Projetos Urbanos (GPU). O *Working Paper* de Reese, Maleronka e Rojas (2023) sugere que nos GPUs, a intervenção em um território delimitado se justifica quando as normas gerais de parcelamento, uso e ocupação do solo (como o zoneamento, por exemplo) não são suficientes para promover a transformação desejada pelo plano geral da cidade. Essa característica compartilha uma afinidade com o conceito de escala intermediária, uma vez que os GPUs também estão hierarquicamente e sequencialmente vinculados ao planejamento municipal e ultrapassam a escala do lote. No entanto, para os autores, os GPUs são intervenções físicas que demandam um conjunto específico de mecanismos e regulamentações que conectam políticas públicas, atores de mercado e demandas sociais. A definição proposta no *paper* aborda essa questão:

los GPU son intervenciones físicas, delimitadas en un sector de la ciudad, que por la combinación de un conjunto de factores (por ejemplo, la localización, la dimensión, la mixtura y la densidad de los usos involucrados) son capaces de promover cambios estructurales y encadenados (de tipo funcional y socioespacial) que operan más allá del entorno inmediato del proyecto, y que requieren ser interpretados desde un abordaje relacional (REESE; MALERONKA; ROJAS, 2023, p.10).

Os dados das entrevistas revelam uma falta de consenso entre os agentes bem-informados quanto à definição dos IUEI. No entanto, em geral, eles os identificam como mecanismos que facilitam a cooperação entre setores público e privado, permitindo que compartilhem responsabilidades no planejamento e na gestão de um determinado território, visando a ampliação da urbanização. Essa compreensão sugere uma sobreposição de conceitos, como "escala territorial de dimensão microlocal", "unidade de planejamento e gestão", "instrumentos urbanísticos de escala intermediária" e "intervenções físicas de dimensão microlocal", os quais propõe-se diferenciar para uma melhor compreensão das variáveis envolvidas e de seus efeitos compartilhados e específicos. Por exemplo, os entrevistados destacaram críticas à utilização de instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas, pelo mercado imobiliário, resultando em fenômenos como a gentrificação. Contudo, argumentam também que não é o instrumento em si que causa esses efeitos, mas sim as intervenções realizadas por meio dele⁴¹.

O QUADRO 16⁴² apresenta uma ilustração dessa diferença entre GPU e IUEI, com base na comparação entre duas propostas que envolveram implementação de eixos de transporte coletivo de grande capacidade. Tanto o Transmilênio em Bogotá⁴³, como a Linha Verde em Curitiba, estavam previstos em seus respectivos planos municipais e foram considerados como GPU nos estudos de Reese, Maleronka e Rojas (2023). Porém, somente a Linha Verde utilizou o IUEI, Operação Urbana

⁴¹ "O instrumento não é bom ou ruim por si, a experiência pode ser, mas eu acho que a gente tem o que aprender com a experiência" (Cm, Brasil, 2023).

⁴² Os exemplos do QUADRO 16, estavam classificados como GPU nos estudos de Reese, Maleronka e Rojas (2023). Os projetos da Linha Verde em Curitiba e do Transmilênio em Bogotá compartilham o objetivo comum de implementar sistemas de transporte BRT (Bus Rapid Transit). No entanto, embora ambos projetos estejam inseridos na escala microlocal, diferem quanto à sua vinculação a uma unidade de planejamento de escala intermediária e ao uso de um instrumento urbanístico correspondente. A implementação do projeto da Linha Verde, em Curitiba, Brasil, foi feito por uma Operação Urbana Consorciada que estava prevista no Plano diretor municipal. Já o BRT Transmilênio em Bogotá, Colômbia, também opera na escala microlocal e foi contemplado no planejamento municipal, porém as normas urbanísticas não foram tão claramente articuladas com os investimentos do sistema de transporte em comparação com o caso de Curitiba. Não foi identificado o uso direto de um Instrumento Urbanístico de Escala Intermediária (IUEI) para este projeto. Conforme relatado por Reese, Maleronka e Rojas (2023), o financiamento do projeto foi viabilizado por meio de uma sobretaxa de gasolina (30%) e recursos provenientes do governo central (70%).

⁴³ Segundo Reese, Maleronka e Rojas (2023), as normas urbanas não se articulam com os investimentos do BRT (sistema de transporte) transmilênio. Não houve uma estratégia clara de ajustes de edificabilidades e mudança do solo, em parte porque o esforço público no momento da construção da infraestrutura estava mais focado na expansão da cidade.

Consorticiada, para sua implementação. Isso, demonstra, de certa maneira, a diferença entre um GPU e instrumentos urbanísticos.

QUADRO 16 – EXEMPLOS DE GPU X IUEI

GPU	ESCALA TERRITORIAL	UNIDADE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS	IUEI
Linha Verde Curitiba	Microlocal (compartimento do zoneamento que passa por 22 bairros diferentes, 2.082ha)	Escala intermediária (vinculado sequência e hierarquicamente ao Plano Diretor)	Operação Urbana Consorciada
Transmilenio Bogotá	Microlocal	- (previsto no POT, porém como projeto e não unidade de planejamento)	-

FONTE: A autora (2023) a partir de Reese, Maleronka e Rojas (2023).

Considerando os aspectos apresentados, de modo a se estabelecer uma síntese comparativa a partir da percepção dos agentes bem-informados considerados para a entrevista, estruturou-se uma análise identificando os IUEI a partir de quatro categorias de reconhecimento (QUADRO 17).

O reconhecimento normativo refere-se à identificação de ferramentas e mecanismos presentes no conjunto normativo de seus respectivos países, os quais compõem uma unidade de planejamento e gestão de dimensão territorial microlocal. Por sua vez, o reconhecimento de utilização diz respeito à efetiva aplicação dessas ferramentas na prática do planejamento e gestão urbanos. Além disso, há o reconhecimento conceitual, que se relaciona com a compreensão do que seria um IUEI, e o reconhecimento diferencial, que diz respeito à identificação do que não seria um IUEI. Essas categorias permitem uma análise mais detalhada e precisa para delimitar o que seriam os instrumentos urbanísticos de escala intermediária, contribuindo para uma melhor compreensão de sua identificação, delimitação e aplicação.

QUADRO 17 – RECONHECIMENTO DOS IUEI POR AGENTES BEM-INFORMADOS DO BRASIL, COLÔMBIA, ESPANHA E JAPÃO

Tipo de reconhecimento	Características
Reconhecimento normativo	Existem como elemento normativo complementar dentro do planejamento urbano em cascata, correspondendo à escala intermediária

Tipo de reconhecimento	Características
Reconhecimento da utilização	Utilização assimétrica: Muito influenciados pela dinâmica de produção imobiliária (grandes cidades), em sistemas multiescalares com maior determinação “ <i>botton up</i> ”, como a Espanha, Brasil e Colômbia Muito influenciados por estratégia nacional de urbanização em sistemas com maior determinação “ <i>top down</i> ”, como o Japão
Reconhecimento conceitual	Em geral, identificados como mecanismos que viabilizam a concertação entre o público e o privado, os quais passam a compartilhar as funções públicas do urbanismo, planejamento e gestão de um determinado território, com a finalidade de estender ou intensificar um determinado compartimento intraurbano
Reconhecimento diferencial	Não são procedimentos ou mecanismos de gestão do solo que não tem concepção de planejamento complementar dentro deles. Não são projetos urbanos, embora possam ser acionados para a implementação dos projetos ou possam conter concepções de urbanismo (desenho urbano) dentro deles.

FONTE: A autora (2023).

6.2 RECONHECIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS IUEI

Os resultados discutidos nessa seção decorrem da questão: "Quais são os instrumentos identificados como Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI)?", cujo propósito era catalogar os nomes atribuídos aos IUEI nos diferentes contextos examinados.

Essa catalogação dos instrumentos reconhecidos como IUEI, pelos agentes bem-informados em cada contexto estudado, fornece uma compreensão abrangente da diversidade e proliferação desses instrumentos em diferentes realidades urbanas, contribuindo para uma análise mais completa e detalhada do planejamento e gestão urbana de escala intermediária.

Os resultados **corroboraram os achados obtidos por meio da pesquisa documental, evidenciando a existência, diversidade e relativa proliferação dos IUEI tanto na legislação urbanística quanto na práxis dos agentes bem-informados em todos os contextos analisados.** Com o objetivo de facilitar o encaminhamento das análises e discussões desse conjunto, optou-se por apresentar, na sequência, os resultados obtidos para cada um dos países pesquisados.

6.2.1 Caracterização dos IUEI na Espanha

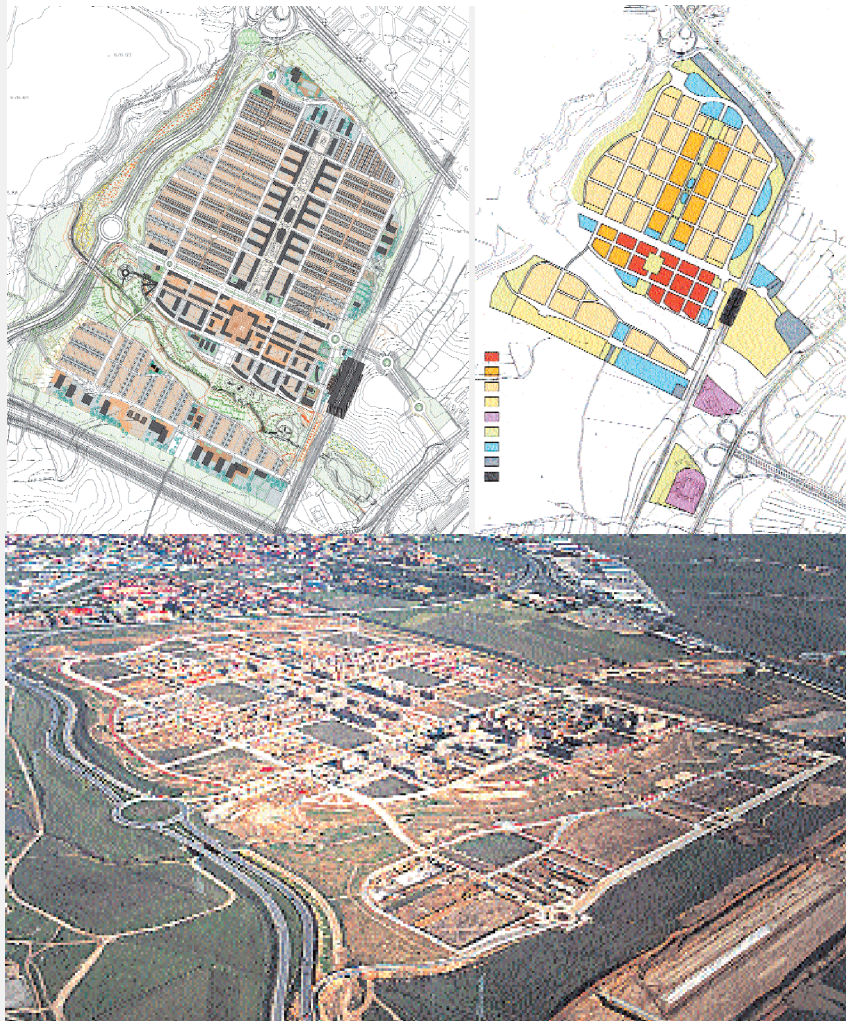
No caso espanhol, ML (Espanha, 2023) ressalta que ocorrem significativas disparidades regionais, determinadas pelas comunidades autônomas. No entanto, observa-se uma tendência generalizada à utilização dos *Planes Parciales* em todo o território, uma vez que, para cada caso de expansão sobre áreas classificadas como urbanizáveis, é obrigatório o uso do instrumento. O QUADRO 18 traz um exemplo da aplicação dessa ferramenta em Logroño na Espanha.

QUADRO 18 – *PLANES PARCIALES DE DESARROLLO – PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN DEL POLÍGONO “LOBETE” DA CIDADE DE LOGROÑO NA ESPANHA*

Os *planes parciales* são instrumentos considerados como de planeamiento de desarrollo que promovem a ordenação urbanística de territórios delimitados para fins de expansão urbana sobre solos previamente classificados como urbanizáveis. Segundo Terán (2020) os planos parciais são numerosos na Espanha, e detalham o plano geral de ordenação urbana. O plano deve contemplar a delimitação geográfica, a determinação dos usos para cada terreno, a destinação de áreas públicas atendendo normas municipais, comarcais e nacionais, a delimitação de unidades de execução ou atuação. Além disso, deve conter o reparto de cargas e benefícios, com base nos custos e valores de venda do empreendimento. Os planos são compostos por documentos como: memória de informação, avaliação ambiental, planos de projeto, memória de ordenação, normativa urbanística, planos de ordenamento e esquemas de infraestrutura. Os planos podem ser aprovados pelos Municípios, e também pela Comunidade Autônoma, dependendo do caso. Um exemplo desse tipo de instrumento é o *Plan Parcial del sector PP5 de PAU Arroyo Culebro* em Leganes, município situado ao sul da área metropolitana de Madri que promoveu uma extensão urbana com 3.600 habitações, das quais 1.200 seriam de habitação social, em uma área de 162ha, sendo que três quartos da área eram de proteção pública. O projeto foi promovido por uma empresa pública da Comunidade de Madri, denominada Arpegio S.A. O sistema de atuação previsto inicialmente previa desapropriação, porém foi mudado de forma a dar prioridade a gestão e pactuação com proprietários de solo, utilizando trocas por potencial construtivo. O plano foi elaborado em 1999 e aprovado pouco depois pela Comunidade de Madri, iniciando em 2000 e as obras entregues em 2003. O plano destinava mais de 70% dos solos do novo bairro e seus aproveitamentos urbanísticos aos proprietários do solo, porém, ainda sem um local específico, o que exigiu que todos tivessem de acordo com o recebimento inicial de uma correspondente fração do projeto, para isso uma premissa da intervenção era que houvessem condições de atratividade imobiliárias interessantes para muitos casos.

FIGURA 17 – IMAGENS DO *PLAN PARCIAL DEL SECTOR PP5 DEL PAU ARROYO CULEBRO*

CARACTERÍSTICAS CUANTITATIVAS DE LA ACTUACIÓN: REPARTO DEL SUELO Y SUPERFICIE EDIFICABLE.			
Uso		Superficie suelo (m²)	Edificabilidad máxima (m²)
Residencial	Unifamiliar: 1.200 viviendas libres	307.655	132.000
	Colectiva: 2.400 viviendas protegidas	153.513	228.000
Servicios, comercial	Locales comerciales	—	11.400
	Centros comerciales	91.869	26.600
Industrial	Industria existente	54.856	2.000
Total usos lucrativos		607.893	400.000
Parques	Parques y zonas verdes	171.317	0
	Plazas	20.940	0
Equipamientos	Escolar	57.645	76.668
	Cívico-social	45.986	61.161
	Deportivo	33.664	16.832
	Infraestructural	47.509	23.805
Viario	Calles y reservas viarias	290.224	—
	Viario interior	43.200	—
Total usos públicos		710.485	178.466
Total sector		1.318.378	578.466



FONTE: De Blas (2004)

FONTE: A autora (2023), com base em De Blas (2004).

Em contrapartida, para áreas urbanas consolidadas a serem revitalizadas, ou ainda em áreas urbanas semi-consolidadas, ou seja, ainda não plenamente urbanizadas, a diversidade de instrumentos é mais ampla. Por exemplo, na Comunidade Autônoma de Valência, são empregados os *Planes de Actuación Integrada (PAIS)* e os *Programas de Actuación Urbanística (PAUS)*, enquanto Barcelona utiliza os *Planes Especiales* e Madri recorre aos *Planes Parciales de Reforma Interior*. Essa variedade de nomenclaturas também no contexto espanhol evidencia a necessidade de uma categoria de análise específica para esse tipo de instrumento.

A investigação de Gadens e Sabaté Bel (2018), no paradigmático caso do *Plan @22* em Barcelona, que envolveu a aplicação do IUEI – *Planes especiales*, contribui para ilustrar a característica dos IUEI aplicados em áreas a serem revitalizadas (QUADRO 19).

ML (Espanha, 2023) explica que a aplicação dessas ferramentas em áreas urbanas consolidadas ou semi-consolidadas é relativamente recente na Espanha.

Tradicionalmente, sobre todo hasta el año 2007, la actuación en suelo urbano no se producía através de planes; una vez que el suelo estaba ya consolidado, la actuación de retransformación era difícil que encajara através de un plan como tal. Entonces, sobre todo se actuaba o vía expropiación o através de actuaciones edificatorias singulares. Es cierto que a partir del año 98 se introduce una figura de clasificación del suelo, que es el suelo urbano no consolidado - entonces ahí se pretende comenzar a trabajar con la lógica de la equidistribución de beneficios y cargas también en ese suelo urbano no consolidado. Y la ley de 2007 pretende un poco dar continuidad a esa idea, pero ya através de la denominación de las actuaciones. Entonces aí que es lo que ocurre: la legislación actual, que es de 2015, está compuesta por dos leyes refundidas, la de 2007 y la de 2013. La de 2007 era una ley urbanística, la de 2013 sobre todo estaba pensada para la reforma interior. Entonces, eso que ocurre, que se unen, fueron dos leyes que no estaban pensadas para refundirse, pero se refundieron. Entonces, esto crea ciertas desintonías, porque por una parte tenemos la lógica de las actuaciones de transformación, que pueden ser de nueva urbanización o edificatorias, y después las actuaciones de dotación, que son las que estaban previstas en la ley de 2013, que era la de regeneración y reforma interior. Entonces, hay un intento de cambio de esa lógica y de introducir la lógica de la equidistribución, es decir, de actuar por áreas y no lote a lote. (ML, Espanha, 2023)

Conforme destacado pela entrevistada ML (Espanha, 2023), os mecanismos dos instrumentos do *planejamiento de desarrollo*, ou seja, de escala intermediária, foram inicialmente concebidos para solos virgens, o que resulta em certas complicações ao aplicá-los ao tecido intraurbano não consolidado. Um exemplo

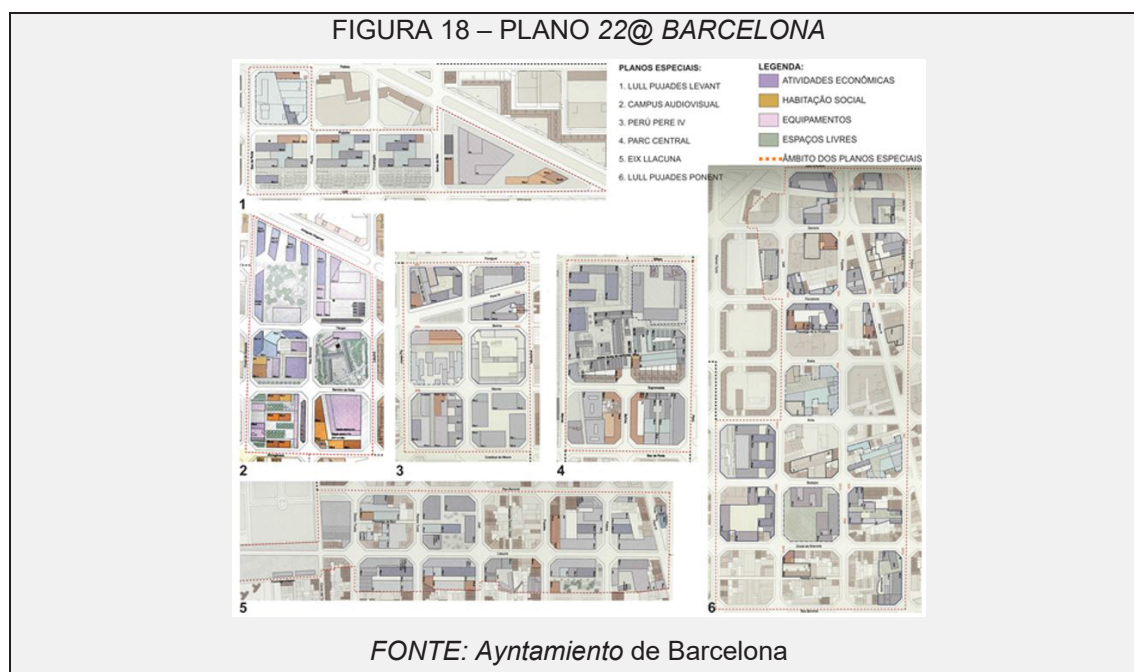
dessas complexidades reside na *reparcelación*. Dado que para solos urbanos já existem condições e obrigações pré-estabelecidas (denominadas *dotaciones*) em instrumentos relativos a outras escalas territoriais, como o *Plan General* (municipal) ou mesmo a *Ley de Suelo* (nacional), o cálculo da distribuição das cargas e benefícios precisa ser ajustado para garantir o equitativo reparto desses elementos e evitar impactos adversos no equilíbrio econômico do projeto.

QUADRO 19 – *PLAN 22@* BARCELONA

O *Plan22@* desenvolvido na cidade de Barcelona – Espanha, foi aprovado em 2000 e estabelecia diretrizes para que 200ha de solo industrial no distrito de *Sant Martí* fosse convertido em um polo de inovação. Conforme Gadens e Sabaté Bel (2018), o projeto fazia parte de estratégia para as Olimpíadas de 1992, mudando a qualificação industrial do território prevista no Plano Geral Metropolitano de 1976 para novos usos, visando a renovação e a transformação econômica e social da área, apoiando-se em três eixos: edificabilidade, diversidade de usos e sistema flexível de planejamento⁴⁴. Conforme os autores, a flexibilidade da proposta é caracterizada pela interlocução de distintas escalas de planejamento de responsabilidade de diversos atores atuando sobre os eixos estruturadores do plano, sendo utilizados instrumentos específicos caso a caso e os Planos Especiais, como catalizadores do planejamento estratégico. Embora os *Planes Especiales* se articulassem com um *Plan General de Ordenación*, que estabelece as normativas urbanísticas gerais, segundo Gadens e Sabaté Bel (2018), os seis Planos Especiais de Reforma Interior (PERI) permitiram modificar a configuração de zonas. O plano previa uma mescla de mecanismos de planejamento (diretrizes, objetivos, diagnóstico, urbanismo, etc) e de gestão (compensação, cooperação, desapropriação⁴⁵). Essa estratégia de planejamento flexível, como denomina Gadens e Sabaté Bel (2018), deu conta de renovar 60% da superfície em apenas 8 anos iniciais de implementação do plano.

⁴⁴ Segundo Gadens e Sabaté Bel (2018) o aumento da edificabilidade (coeficiente de aproveitamento máximo passou de 2 para 3), mediante algumas condicionantes configurou um sistema de incentivos à transformação, como o pagamento de cotas de urbanização, incentivo à implantação das atividades denominadas @ e previsão para habitação de interesse social. A diversidade de usos pautou-se na exigência de no mínimo 20% de atividades @ em seus programas funcionais. Houve maior exigência de cessão gratuita para infraestruturas.

⁴⁵ Conforme Gadens e Sabaté Bel (2018, p. 571): “No sistema de compensação, os agentes privados (proprietários de terra) apresentam uma proposta de ordenação à administração municipal, desde que exista a concordância de 60% dos proprietários afetados. Assim, os agentes privados informam a concepção de reparcelamento do solo, indicando a distribuição das qualificações dos diferentes usos e as cessões correspondentes (...) no sistema de cooperação ocorre a intervenção da administração municipal, com a função de facilitar o acordo entre proprietários de solo (...) Nesse caso, a administração atua como uma mediadora, assegurando o equilíbrio do processo”.



FONTE: A autora (2022), com base em Gadens e Sabat Bel (2018) e informações do Ayuntamiento de Barcelona.

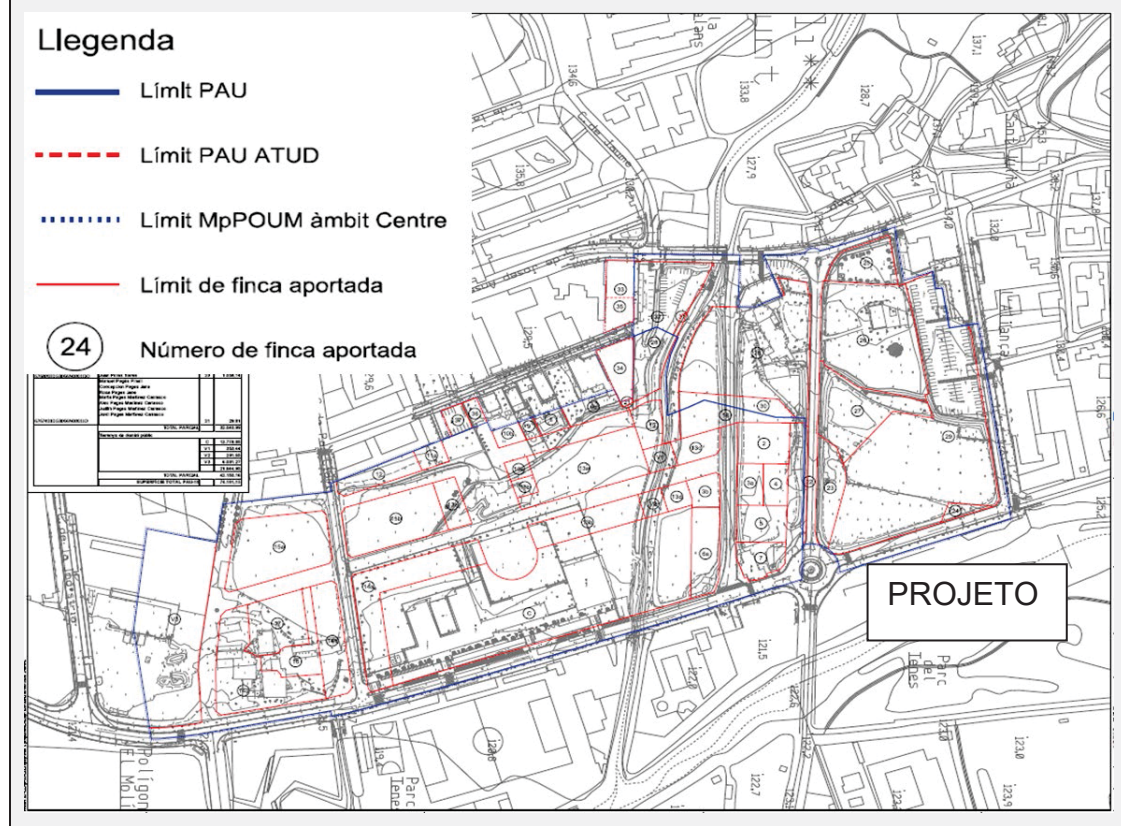
Conforme destacado pela entrevistada ML (Espanha, 2023), os mecanismos dos instrumentos do *planejamiento de desarrollo*, ou seja, de escala intermediária, foram inicialmente concebidos para solos virgens, o que resulta em certas complicações ao aplicá-los ao tecido intraurbano não consolidado. Um exemplo dessas complexidades reside na *reparcelación*. Dado que para solos urbanos já existem condições e obrigações pré-estabelecidas (denominadas *dotaciones*) em instrumentos relativos a outras escalas territoriais, como o *Plan General* (municipal) ou mesmo a *Ley de Suelo* (nacional), o cálculo da distribuição das cargas e benefícios precisa ser ajustado para garantir o equitativo reparto desses elementos e evitar impactos adversos no equilíbrio econômico do projeto.

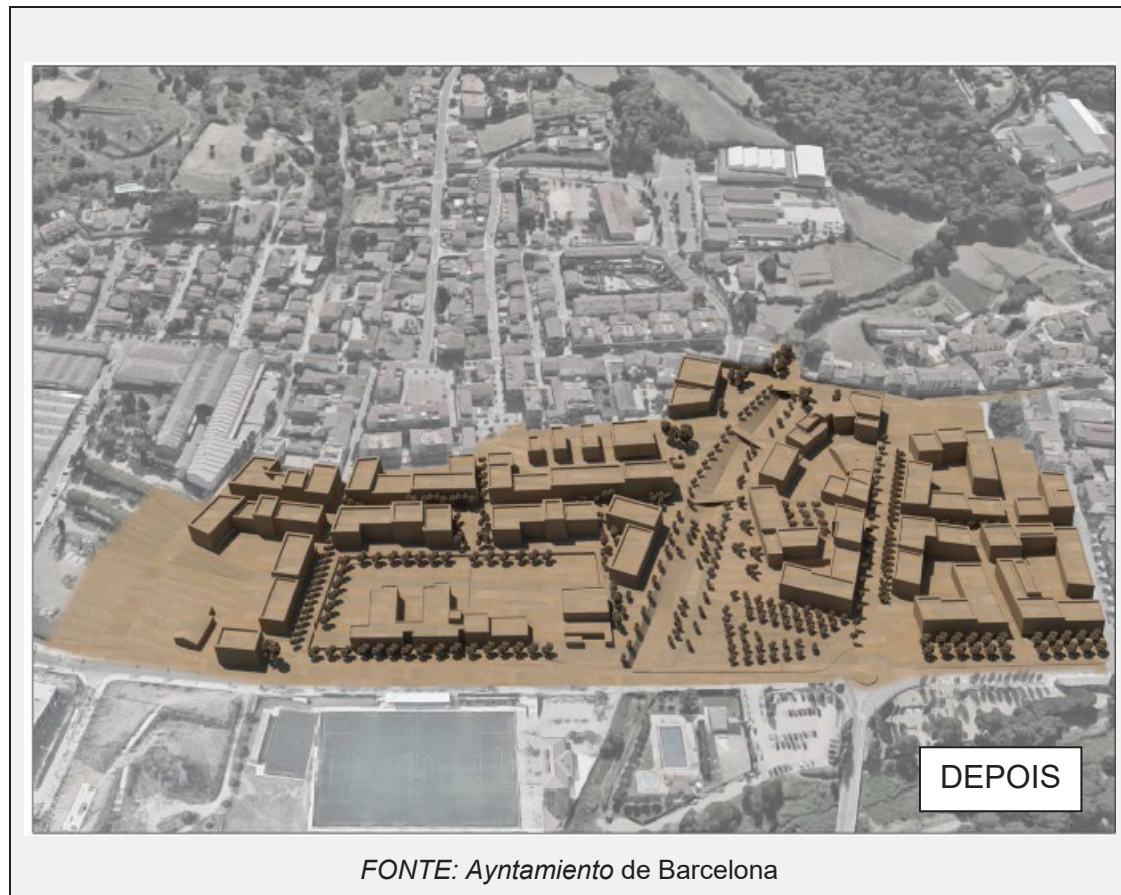
Tal verificação conduz à reflexão do motivo pelo qual não utilizar instrumentos mais simples como o parcelamento do solo e o zoneamento para o desenvolvimento desses solos intraurbanos. Conforme explica ML (Espanha, 2023), a *reparcelación*, embora não originalmente destinado a solos urbanos, é economicamente atrativa para o Município, urbanizadores e proprietários de solo, uma vez que tende a aprimorar a qualidade das intervenções a um custo menor para o município e com maior benefício para os urbanizadores. No entanto, permanece a questão sobre quem suporta os custos finais desse processo. O QUADRO 20 ilustra a aplicação de um exemplo do instrumento de *reparcelación*.

QUADRO 20 – REPARCELACIÓN

Conforme Noguera (2011), a *reparcelación* é uma técnica de distribuição equitativa de cargas e benefícios, especialmente de cessão de solo. A finalidade é substituir um parcelamento existente por um novo, geralmente de configuração mais regular (ortogonal), no qual a distribuição do aproveitamento urbanístico corresponda aos direitos iniciais de cada proprietário, além da destinação novas dotações públicas (sistema viário, espaços públicos de lazer, áreas verdes, etc). O reparcelamento se concretiza por meio de um projeto que se refere a um polígono determinado de *unidad de reparcación*, onde é garantido uma proporcionalidade tanto de área quanto de localização ao inicial, buscando no fim, uma certa correspondência no valor do imóvel. Um aspecto importante é que a *reparcelación* pode ser forçosa ou voluntária, a depender dos objetivos do plano em que ela se situe, baixo uma garantia expropriatória do desistente que não aceite voluntariamente a obrigação societário-empresarial ao sistema criado para o projeto em específico.

FIGURA 19 – EXEMPLO DE UN PROYECTO DE REPARCELACIÓN





FONTE: A autora (2023), com base em Noguera (2011).

Complementarmente às informações obtidas por meio de entrevistas com agentes bem-informados, Vallvé (2000) levanta alguns pontos de reflexão adicionais. Vallvé (2000) observa que as novas técnicas de gestão e execução do planejamento urbano ainda não conseguiram superar completamente o sistema estabelecido pela *Ley de Suelo y Ordenación Urbana* de 1956. A jurista destaca a existência de duas abordagens distintas para a prática urbanística aplicada na Espanha. A primeira é a abordagem tradicional, que abarca todo o âmbito municipal, classifica o solo, segmenta o território em zonas e identifica aquelas que podem ser alvo de transformação ou urbanização, resultando em *Planes Parciales* ou *Planes de Reforma Interior*. A segunda, corresponde ao urbanismo concertado, liderado pelo agente urbanizador, que envolve o desenvolvimento de planos e programas diferenciados, com uma abordagem mais flexível que visa superar a rigidez do sistema de planejamento geral. Essa conduta busca adaptar-se às demandas específicas de cada contexto urbano, permitindo uma maior variedade de soluções e estratégias.

Diante desses pontos de vista, é crucial refletir sobre o momento e a maneira adequada de incorporar a escala intermediária como uma unidade do planejamento municipal. Essa reflexão deve considerar os possíveis benefícios em termos de garantias de direitos, diversidade disciplinar e melhoria da qualidade urbanística, ambiental e social, em contrapartida ao potencial aumento dos esforços públicos e privados necessários tanto no planejamento quanto na gestão.

6.2.2 Caracterização dos IUEI na Colômbia

Os entrevistados colombianos reconheceram dois instrumentos de escala intermediária: os *Planes Parciales* e os *Macroproyectos*. De acordo com AP (Colômbia, 2023), esses são os dois instrumentos fundamentais estabelecidos pela legislação nacional. Entretanto, MR (Colômbia, 2023) também reconhece a existência de outros instrumentos derivados das leis municipais, citando como exemplo o *Plan de Ordenamiento Zonal del Norte Lagos de Torca em Bogotá*, que abrange uma área de 2.000 hectares e inclui as *Operaciones Estratégicas*⁴⁶. Isso sugere que um reconhecimento mais abrangente dos IUEI na Colômbia requereria uma investigação mais detalhada nos municípios, corroborando a importância da existência de uma categoria de análise também para este contexto.

Os *Planes Parciales* são definidos pelo artigo 19 da Ley 388/1997 e regulamentados por decretos nacionais e normas municipais. Conforme Contreras Ortiz (2017), esses instrumentos têm a função tanto de planejamento quanto de gestão, desenvolvendo e complementando as disposições gerais do *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT) em áreas específicas. Portanto, esses planos se encaixam como unidades sequencial e hierarquicamente definidas como unidades complementares do planejamento municipal.

Os *Planes Parciales* têm conteúdo mínimo definido a partir da lei nacional. Devem conter, no mínimo: delimitação e características da área; definição de objetivos e diretrizes urbanísticas que orientam a atuação ou operação urbana (aproveitamento

⁴⁶ Conforme a *Secretaría de Planeación de Bogotá*, o plano é uma iniciativa para transformação do norte de Bogotá, que converterá uma área destinada para habitação com equipamentos como centros culturais, recreativos, educativos e de saúde. Serão utilizadas *Operaciones Estratégicas*, muito parecidas com as Operações Urbanas, que vinculam atuações urbanísticas, instrumentos de gestão urbana e intervenções econômica e sociais, a fim de promover transformações a curto, médio e longo prazo, vinculadas ao *Plan de Ordenamiento Territorial*.

do solo, espaço público, qualificação do entorno, alternativas de expansão, estímulos para concertação, programas e projetos urbanístico, prioridades de desenvolvimento, etc); normas urbanísticas (uso do solo, intensidade de construção, recuos, afastamentos, alturas); traçado e características do espaço público; adoção de instrumentos de manejo do solo, captação de mais valias, reparto de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, programa financeiro. O QUADRO 21 apresenta um exemplo de aplicação dessa ferramenta.

QUADRO 21 – *PLAN PARCIAL PAJARITO*

O *Plan Parcial Pajarito* foi concebido com o propósito de planejar e gerenciar a expansão urbana de uma área de 230 ha localizada no extremo oeste da cidade de Medellín, na Colômbia e também pretendia mitigar o déficit habitacional em quase 30%, proporcionando cerca de 20.000 unidades habitacionais para a população de baixa renda. De acordo com Bocanegra (2010) essa área representava 59% de toda a possibilidade de expansão da cidade. O plano parcial foi considerado como estratégico para a cidade e foi formulado somente no âmbito do poder público a cargo do Departamento Administrativo de Planejamento Municipal de Bogotá. O POT estabeleceu que toda a área seria abrangida por um único plano parcial. Segundo Bocanegra (2010), embora a grande extensão de um único plano tenha sido motivo de controvérsia, esse foi um fator de sucesso do projeto, permitindo um planejamento mais abrangente da expansão urbana, com as vantagens em termos de qualidade e economia de recursos que isso implica. O plano foi aprovado em 2002 pelo Decreto 602, possibilitando a primeira aplicação da metodologia de formulação e distribuição de cargas e benefícios na Colômbia. O decreto permitiu a construção de 1.258.684 m² para habitação e 67.641m² para usos complementares, destinados a comércio e serviço. Devido às restrições ambientais, cerca de 70% do terreno foi destinado a áreas verdes, onde foram estabelecidos parques públicos com uma área total de mais de 329.000 m². Considerando a baixa possibilidade de ocupação horizontal, a área foi desenvolvida com edifícios residenciais de altura entre 4 e 8 andares, mesmo para habitação social, aproveitando-se da topografia para os acessos sem necessidade de elevadores. Além disso, devido à condição topográfica foi implantado o sistema de transporte *Metrocable* para melhorar significativamente o acesso à área. O projeto também serviu como destino para famílias reassentadas de áreas de risco. A área de intervenção do Plano Parcial foi dividida em 8 unidades de gestão, denominadas *unidades de atuação urbanística* (UAU), e cada uma delas passou por um processo de urbanização relativamente autônomo. Cada unidade é composta por projetos ou etapas licenciados de forma relativamente autônoma. O plano foi inicialmente concebido para que cada unidade de gestão desenvolvesse sua parte no complexo habitacional por meio do sistema de cargas e benefícios, sendo formulado para ser executado pela iniciativa privada. Entretanto, ao longo do projeto, a prefeitura adquiriu terras, tornando-se proprietária de 25% na unidade 1 no início do projeto e de 65% em 6 das 8 unidades no final do projeto, alterando significativamente a dinâmica de gestão da área. Assim, das 20.000 unidades

habitacionais planejadas, 16.000 foram realizadas em áreas de propriedade municipal, destinadas principalmente a famílias deslocadas de áreas de risco.

FIGURA 20 – PLAN PARCIAL PAJARITO



FONTE: A autora (2012)

FONTE: A autora (2023), com base em Bocanegra (2010).

Os *Macroproyectos Urbanos*, por sua vez, são definidos como um conjunto de ações técnicas orientadas para a execução de uma operação urbana de grande escala, com capacidade de impactar a estrutura espacial urbana como um todo, conforme o artigo 114 da *Ley 388/1997*. Conforme AP (Colômbia, 2023), esses *Macroproyectos* materializam as *Actuaciones Urbanas Integrales*, que são de grande escala e complexidade, envolvendo a participação de diversos níveis de governo, instâncias públicas e privadas por meio de mecanismos de concertação. O QUADRO 22 fornece um exemplo da aplicação dessa ferramenta.

QUADRO 22 – MACROPROYECTO URBANO CIUDAD VERDE

O *Macroproyecto Ciudad Verde*, faz parte de um programa de promoção de habitação de interesse social (VIS) e de interesse prioritário (VIP), para o qual foram afetados grandes terrenos nos arredores de Bogotá como estratégia de redução do déficit habitacional do distrito capital. Localizado em Soacha, ao sul de Bogotá, o *macroproyecto* ocupa uma área de 327,96ha e propõe a construção de mais de 53mil unidades habitacionais em 121

conjuntos residenciais. Projetada para uma população de cerca de 200.000 pessoas, somente o projeto representa cerca de 30% na população da cidade. A obra foi iniciada em 2009 e está concluída (em 2020), e foi executada por meio de um consórcio entre várias construtoras. Além das estruturas habitacionais, o projeto ainda promoveu a construção de usos não habitacionais privados como centros comerciais, assim como entregou construções públicas, como colégios, zonas verde e parques. Além de estar localizada ao longo de uma linha do sistema de transporte de alta capacidade (*transmilenio*).

FIGURA 21 – MACROPROYECTO URBANO CIUDAD VERDE



FONTE: <https://colombia.argos.co/proyectos/macroproyecto-ciudad-verde/>

FONTE: <https://miciudadverde.com/>

6.2.3 Caracterização dos IUEI no Brasil

No contexto brasileiro, os entrevistados concordaram que a Operação Urbana Consorciada é a ferramenta mais relevante de escala intermediária, especialmente por ter sido incluída no Estatuto da Cidade. O Estatuto define a Operação Urbana como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal com objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Segundo os entrevistados, a flexibilidade na aplicação da Operação Urbana Consorciada permite uma adaptabilidade necessária para o território brasileiro:

temos um instrumento superpoderoso para a escala intermediária, que se chama Operação Urbana Consorciada. Mas ainda não aprendemos a usar em todas as suas potencialidades. Porque tem essa característica de que a gestão urbana aprendemos fazendo. Ele é um instrumento de planejamento e gestão, quer dizer, a fase de concepção e elaboração do projeto está dentro do instrumento, como a implementação. A estrutura institucional dessa ferramenta fornece segurança jurídica para sua aplicação. Mas o que aconteceu em São Paulo foi que foram criadas outras ferramentas, ao invés de aprender e aprimorar as operações. Por exemplo, tinha um instrumento denominado Área de Intervenção Urbana (AIU), que tinha era menor que as Operações Urbanas que ficaram grande demais. (CM, Brasil, 2023).

Conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, as operações urbanas devem conter elementos mínimos, tais como a definição da área a ser abrangida, um programa básico de ocupação, um programa de atendimento social, um estudo prévio de impacto, contrapartidas exigidas e um mecanismo de controle da operação. No entanto, esses itens não são detalhados pela legislação nacional, ficando a responsabilidade de sua regulamentação e aplicação sob a competência dos municípios. Essa flexibilidade na implementação da Operação Urbana Consorciada como um instrumento de planejamento complementar possui vantagens e desvantagens. Por um lado, permite uma adaptação necessária às peculiaridades de um território extenso e diversificado como o brasileiro. Por outro lado, essa flexibilidade pode resultar em uma aplicação incompleta da ferramenta, uma vez que carece de melhores mecanismos de gestão do solo, como evidencia a fala do entrevistado brasileiro:

os projetos que têm uma fisionomia, uma questão fundiária mais clara, é o Nova Luz e o Vila Leopoldina Vila Lobos. Que são justamente os projetos que estão ali numa escala que fazem a transformação do integral, do território que eles vão atuar. As outras operações urbanas são de adesão voluntária, ela opera na lógica do licenciamento do zoneamento. Lote a lote, e aí se não houver empreendimentos que utilizem o parâmetro da operação, o plano de melhorias não irá acontecer (DM, Brasil, 2023).

Portanto, é crucial compreender que a Operação Urbana Consorciada não só como uma ferramenta de captação de mais valias e implantação de um conjunto de obras, mas um instrumento de escala intermediária, ou seja, uma unidade de detalhamento e complementação do Plano Diretor na dimensão territorial microlocal, que deve trazer em si elementos de planejamento e gestão⁴⁷. O QUADRO 23 ilustra um exemplo de aplicação do instrumento OUC em Curitiba em articulação com o planejamento municipal.

QUADRO 23 – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE – CURITIBA - BRASIL

O projeto da Linha Verde, em Curitiba, Brasil, visava transformar uma estrada (BR-116) em um eixo estruturante metropolitano de desenvolvimento, por meio da implementação de um sistema de

⁴⁷ Ver a experiência da Operação Urbana Consorciada em Maleronka e Hobbs (2017), que foi deflagrada como mecanismo para recuperar recursos investidos na reurbanização do Vale do Anhangabaú, mediante criação de área adicional de construção em contrapartida de recursos financeiros.

transporte de alta capacidade tipo BRT, adensamento populacional e construtivo, e sistema viário de alta capacidade. Esta iniciativa foi planejada a partir de uma estratégia previamente estabelecida nos planos diretores municipais. Foi utilizada a Operação Urbana Consorciada, em uma área de dimensão microlocal de 2.082 hectares considerada como área de influência direta do eixo principal. O financiamento foi realizado por meio de investimento público direto, incluindo financiamento externo e orçamento municipal, bem como pela venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), em troca do aumento de altura e intensidade construtiva, gerando uma edificabilidade adicional de 4.475.000 metros quadrados. Este projeto encontra-se em fase de implementação.

FIGURA 22 – OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE



FONTE: Prefeitura de Curitiba

FONTE: A autora (2023), com base em informações da Prefeitura de Curitiba.

6.2.4 Identificação dos IUEI a partir do estudo em Metrôpoles Brasileiras

Visto que evidências preliminares sugeriam a existência de ferramentas próprias dos municípios, não contempladas em pesquisas nacionais como o MUNIC, buscou-se aprofundar a investigação no contexto brasileiro com a aplicação de questionários endereçados a agentes bem-informados de seis metrôpoles (Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza e Salvador), conforme detalhado nos procedimentos metodológicos (SEÇÃO 2.3).

Essa técnica se mostrou mais limitada do que as entrevistas, no que se refere à coleta de dados qualitativos a partir dos agentes bem-informados, pois o questionário já propunha uma série de variáveis, como uma lista preliminar de instrumentos ou a múltipla escolha de características, que foram organizados previamente pela própria pesquisadora. Além disso, foi necessário um contato

telefônico preliminar com os agentes partícipes da pesquisa, a fim de esclarecer do que se tratavam os instrumentos pesquisados⁴⁸. Por isso, considera-se que o resultado dos questionários é mais útil para a verificação da existência, funcionamento e identificação características e atributos que delimitam os IUEI pré-selecionados do que para o reconhecimento conceitual desses instrumentos, para o qual a entrevista com os agentes nacionais se mostrou mais adequada.

Apesar dessas limitações, a investigação evidencia a relevância e a complexidade desses instrumentos na gestão urbana brasileira, pois os resultados revelaram uma diversidade, proliferação e difusão desse tipo de instrumento. Como demonstra o QUADRO 24, foram encontrados um total de 11 tipos diferentes de possíveis IUEI⁴⁹, com 35 ocorrências no total das cidades pesquisadas. Das seis metrópoles pesquisadas, apenas Salvador informou não possuir IUEI em funcionamento, fato que pode mudar nos próximos anos uma vez que o Plano Diretor relacionou três áreas para a aplicação de operações urbanas consorciadas. Além disso, em Salvador foi encontrado Decreto Municipal nº 30.799/2019 que estabelece procedimentos para a instituição de Transformações Urbanas Localizadas, que é instrumento com características de escala intermedia⁵⁰. Agregando este dado documental, considera-se que todas as 6 metrópoles estudadas possuem IUEI ao menos com regulamento aprovado.

O GRÁFICO 2 evidencia que cada metrópole analisada possui ao menos 5 tipos distintos de Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI), o que sugere uma proliferação tipológica considerável dentro dos sistemas de planejamento e gestão urbanos municipal. A existência de um número tão significativo de

⁴⁸Naquele momento, identifica-se como IUEI: “instrumento urbanístico que mescla planejamento e gestão a fim de causar transformações estruturais no tecido urbano em compartimentos intraurbanos”.

⁴⁹ Importante ressaltar que, para fins dos resultados, o termo “tipo” se refere ao nome definido para o instrumento, já que foi constatado que distintos nomes guardam relação com características um pouco diversas entre as ferramentas urbanísticas. O termo “ocorrência” foi considerado para cada incidência do instrumento em algum município, por isso, um mesmo tipo de instrumento pode ter mais de uma ocorrência, pois pode aparecer em mais de uma metrópole estudada.

⁵⁰ Conforme o Plano Diretor de Salvador, Lei Municipal 9.069/2016, a Transformação Urbanística Localizada deve propor a delimitação da área (que pode ser pública ou privada), estabelecer a finalidade da TUL, o plano urbanístico caso sejam necessárias regras urbanísticas diferenciadas, programa de intervenções e forma de contrapartida, dentre outros. Portanto, com características similares a uma Operação Urbana Consorciada, porém com a restrição de área máxima até 50.000m² e de localização no entorno de estações de transporte.

ferramentas semelhantes, destinadas ao mesmo território, pode apontar para algo além da mera criatividade normativa, permitida pelo Estatuto da Cidade.

QUADRO 24 – IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS IUEI EM 6 METRÓPOLES BRASILEIRAS

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza	Quant. Ocorrências por IUEI
I1 – Operação Urbana Consorciada	T	I	I	I	I	T	6
I3 – Consórcio imobiliário	I	I	I	I	I	I	6
I5 – Concessão Urbanística	I	I	I	P	I	T	4
I6 – Projeto de Intervenção Urbana	I	I	I	I	I	T	3
I7 – Operação Urbana Simplificada	I	I	I	T	I	I	2
I10 – Transformação Urbana Localizada	I	I	I	I	I	T	2
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	I	I	T	P	I	I	4
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	I	I	T	I	T	P	3
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico	I	I	T	I	I	I	3
I15 – Redesenolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	I	I	I	I	I	I	1
I16 – Reajuste de terreno	I	I	I	P	I	I	1
Quantidade de ocorrências por cidade	5	6	5	6	5	7	35
LEGENDA							
	Sem ocorrência do instrumento na metrópole						
	T	Parâmetros em vigência e intervenções físicas em andamento					
	P	Previsto no Plano Diretor e com parâmetros em vigência					
	I	Somente previsto no Plano Diretor					

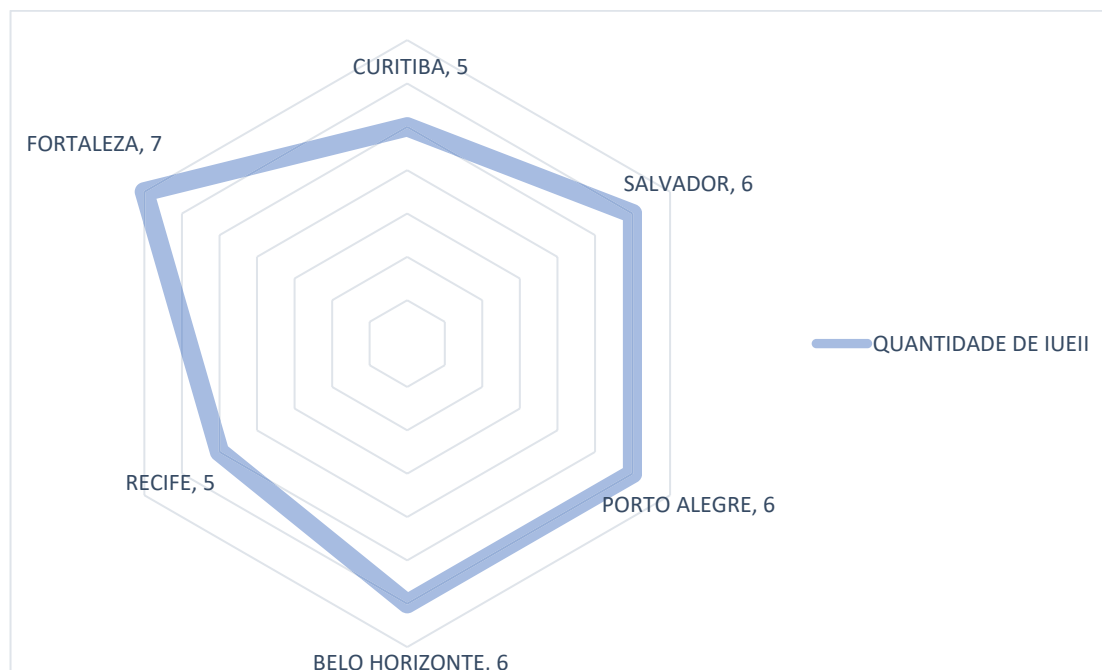
FONTE: A autora (2023).

É possível que esses instrumentos estejam sendo utilizados como veículos para a implementação de Grandes Projetos Urbanos, conforme demonstrado em estudos anteriores de Reese, Maleronka e Rojas (2023). Nesse contexto, os IUEI poderiam estar sendo empregados como ferramentas de marketing urbano, buscando promover inovações urbanísticas que são muitas vezes mais orientadas para o espetáculo do que para a real necessidade da cidade (Ultramari, 2013; Vainer, 2011). Este cenário levanta questões importantes sobre o papel e a eficácia dos IUEI. Por exemplo, até que ponto esses instrumentos estão realmente beneficiando a cidade e sua população? Eles estão sendo utilizados de forma responsável e eficiente, ou estão servindo principalmente para promover agendas políticas e econômicas específicas?

Futuras pesquisas sobre o tema poderão explorar com maior aprofundamento a aplicabilidade e repercussão do uso de tais instrumentos no espaço urbano. Porém,

é essencial que haja uma avaliação crítica dessas ferramentas, bem como de seu impacto na promoção da equidade social e do desenvolvimento socioespacial. Isso exigirá um diálogo aberto entre os diferentes agentes envolvidos no planejamento urbano, bem como uma análise detalhada das práticas e políticas que orientam a implementação desses instrumentos.

GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE POSSÍVEIS TIPOS DE IUEI POR METRÓPOLE



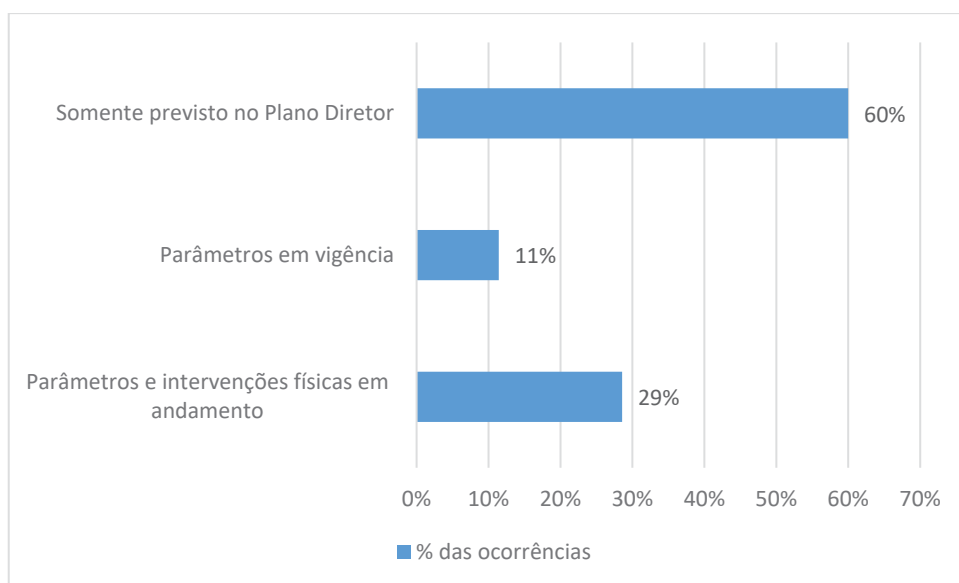
FONTE: A autora (2023).

Os resultados apresentados no GRÁFICO 2 são, no mínimo, intrigantes, uma vez que indicam que os Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) têm um nível de previsão normativa considerável, com 40% do total das ocorrências já possuindo legislação específica aprovada. Desse total, 10 ocorrências (cerca de 29%) já possuem a legislação específica aprovada e as intervenções físicas em execução, enquanto outras 4 (11%) possuem apenas a legislação específica aprovada. Esses resultados são significativamente maiores do que os apresentados pela MUNIC⁵¹ quando consideradas apenas as Operações Urbanas Consorciadas, que alcançam apenas 7,16% de previsão normativa do instrumento. Além disso, o GRÁFICO 3

⁵¹ Conforme o MUNIC, em 2021 apenas 7,16% dos municípios com plano diretor tinham legislação específica de OUC.

evidencia que há uma variação significativa no nível de funcionamento dessas ferramentas dependendo da tipologia e do município, indicando que cada local tem sua própria estratégia para abordar a escala intermediária. O QUADRO 25, traz um exemplo de IUEI no contexto municipal, cujo nome atualmente invisibiliza em uma análise comparativa desse tipo de instrumento.

GRÁFICO 3 – NÍVEL DE FUNCIONAMENTO DE POSSÍVEIS IUEI EM PERCENTUAL DE TIPOS E OCORRÊNCIAS EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE OCORRÊNCIAS



FONTE: A autora (2023).

QUADRO 25 – PROGRAMA +4D PORTO ALEGRE

O Programa de Regeneração Urbana do 4º Distrito é um exemplo de unidade de planejamento e gestão na escala intermediária que está sendo aplicado em Porto Alegre. O programa foi previsto no Plano Diretor do Município, como uma unidade hierarquicamente sequencial de estratégia para uma área delimitada de 4 bairros. Conforme previsto no Plano Diretor, o 4º Distrito foi designado como uma área prioritária para a implementação de estratégias que visam à sua transformação econômica e urbanística, passando de um espaço industrial para um polo de inovação, moradia e sustentabilidade. O Plano Diretor previa a aplicação de uma ferramenta denominada Projeto Especial de Impacto Urbano de 3º Grau que corresponde a uma Operação Urbana Consorciada. Porém, a minuta de lei específica do projeto, não mais propõe a utilização de Operação Urbana Consorciada como estava previsto no Plano Diretor. Embora o desenho dos instrumentos seja bastante similar a uma Operação Urbana, a minuta não utiliza essa nomenclatura, também designa que a captura de mais valia será feita pela outorga onerosa do direito de construir para o qual foi definido um estoque de potencial construtivo de 6.000.000m² adensáveis, cujos recursos seriam destinados ao Fundo Municipal de Gestão do Território (FMGT) para consecução dos

objetivos do Programa. O Município também poderá aceitar como contrapartida bens, serviços e obras. O perímetro está dividido em 8 setores, organizados em grupos: expansão (na divisa municipal), transição (estratégias de desenvolvimento), renovação/ transformação, com potencial para reconversão das edificações existentes em novas estruturas e consolidação. Dentre as intervenções propostas, estão melhorias viárias, drenagem, requalificação de paisagem, qualificação de patrimônio histórico e arborização. Além de incentivos urbanísticos, para habitação, patrimônio histórico, economia criativa, inovação, cultura e turismo, e descontos na outorga onerosa para alguns tipos de atividades ligadas a esses desenvolvimentos econômicos desejados. O Programa ainda prevê uma série de incentivos tributários, como descontos na outorga onerosa e isenção de IPTU, para atividades econômicas ligadas à habitação, patrimônio histórico, economia criativa, inovação, cultura e turismo. Essas medidas visam a atrair investimentos e empreendimentos para a área. A gestão do Programa deve ser feita por um Escritório de Gestão e Monitoramento composto por órgãos municipais, que terá a função de auxiliar no licenciamento das edificações e atividades econômicas e monitorar o desenvolvimento do território. Além disso, um Comitê de Monitoramento formado pelo Poder Público, iniciativa privada e sociedade civil organizada será responsável por acompanhar a implementação do Programa e garantir a participação democrática no processo de revitalização urbana. Não foi encontrado nenhum estudo de impacto do Programa, porém, existe documentação de que houve processos participativos como audiências e reuniões públicas.

FIGURA 23 – PROGRAMA +4D PORTO ALEGRE



FONTE: Prefeitura de Porto Alegre (2021)

FONTE: A autora (2023), a partir de Prefeitura de Porto Alegre (2021).

Esses achados corroboram a percepção de uma possível lacuna no campo do planejamento urbano com relação a investigações que se dediquem ao estudo dessas ferramentas, devido à falta de uma categoria de análise que permita além de sua identificação, uma comparação mais detalhada desses instrumentos. Além disso, o não reconhecimento de Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) como uma categoria analítica pode contribuir com um "falso" ou equivocado indicativo de baixa implementação do Estatuto da Cidade, em face da dificuldade de percorrer os meandros estabelecidos pela cascata de planejamento e gestão dentro da lógica do federalismo brasileiro, desconsiderando, portanto, o desenho, regulamentação e implementação de uma série de instrumentos urbanísticos.

A descentralização administrativa promovida pela Constituição de 1988 estabeleceu autonomia municipal no tema da política urbana, possibilitando a institucionalização de práticas de planejamento e gestão com, relativamente, poucos limites e delineamentos. Embora isso seja adequado à pluralidade regional brasileira, por outro lado, pode esvaziar o conteúdo do Estatuto da Cidade, desprezando seu processo de construção, e permitir desvios em face de interesses locais (Arretche, 1999; Bassul, 2004; Sánchez, 2001).

Esses achados ainda corroboram os resultados das entrevistas semiestruturadas, que indicaram a percepção dos agentes bem-informados de que as metrópoles são um ambiente mais fértil para instrumentos de escala intermediária. Os estudos de Angel, Sheppard, Civco (2005) e Sette (2021) ajudam a entender possíveis fatores para isso. Segundo eles, nas metrópoles latino-americanas há uma dinâmica muito ativa da produção das cidades, tanto por extensão como por renovação ou intensificação do tecido urbano, causada pela necessidade inesgotável de produção urbana em face da necessidade de aglomeração do capital fixada pelo tecido urbano, como explicou Harvey (2005). Dessa forma, a escala intermediária torna-se atrativa, pois possibilita vincular agentes públicos e privados por meio de soluções normativas para implementação de algum projeto, que tem início, meio e fim, planejado, permitido prever retornos de investimentos. Ainda explicou Silva (2012), os instrumentos urbanísticos se apresentam como essa ferramenta sem a qual é impossível ao Estado possibilitar que a função pública seja executada por um ente privado.

Além disso, como aponta Limonad (2007), o tecido urbano das metrópoles está cada vez mais fragmentado e complexo, e a atuação de planejamento e gestão por compartimentos e, considerando a escala territorial microlocal, parece estar mais

próxima a essa realidade do que outras iniciativas que tentam abarcar o contexto geral de uma só vez. Isso não quer dizer, necessariamente, que há uma substituição do planejamento geral pelo planejamento em escala intermediária, mas que há potencial nessa unidade de planejamento de fazer frente ao processo fragmentado de produção do espaço urbano, aproximando planejamento e gestão, agentes públicos e privados, na construção de propostas, estratégias e ações mais flexíveis para determinado território. Por outro lado, há um risco de apropriação desses instrumentos para agravar a segregação socioespacial das cidades.

Nesse sentido, essa dissertação não está propondo de imediato uma complementação da legislação nacional, do Estatuto da Cidade, com a inclusão da escala intermediária, o que poderia ser melhor aprofundado em um momento posterior, **mas a visibilização de uma prática consolidada subsumida na extensa capilaridade da cascata de planejamento e gestão urbanos.**

6.2.5 Síntese comparativa da caracterização dos IUEI

O QUADRO 26 apresenta e sintetiza os IUEI reconhecidos pelos agentes bem-informados de forma comparativa entre o Brasil, Colômbia e Espanha. Na Colômbia, foram reconhecidos como IUEI os *Macroprojectos* e *Planes Parciales*, enquanto na Espanha destacam-se os *Planes Parciales* e *Planes de Reforma Interior (Especiales)*. No Brasil, foram identificados pelo menos 11 tipos diferentes de IUEI, que podem ser agrupados em diversas categorias, tais como Operações Urbanas, Consórcio Imobiliário, Concessão Urbanística, Projeto de Intervenção Urbana, Transformação Urbana Localizada, Redesenvolvimento Urbano ou Reajuste de Terrenos, Planos e Projetos Urbanísticos que modificam um compartimento da cidade e preveem obras e/ou modificação de parâmetros urbanísticos.

Ao comparar os dados obtidos nas entrevistas e nos questionários, identifica-se que, sob a perspectiva de agentes bem-informados, alguns instrumentos não deveriam ser configurados como IUEI, por não trazerem em si uma concepção de detalhamento ou complementação do plano municipal, sendo entendidos somente como procedimentos, tais como o Projeto de Intervenção Urbana, o Reajuste de Terrenos e o Redesenvolvimento Urbano. No entanto, entende-se que descartar essas possíveis ferramentas sem ao menos analisar suas características pode implicar novamente na invisibilização, uma vez que sua caracterização, a partir de

sistemas normativos próprios, pode indicar uma atuação que ultrapasse um mecanismo meramente executivo ou financeiro.

QUADRO 26 – IUEI IDENTIFICADOS NO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA

Brasil	Operação Urbana Consorciada	
	Metrópoles brasileiras	<i>Possíveis IUEI (serão confirmados na caracterização – seção 7):</i> Operação Urbana Consorciada Consórcio imobiliário Concessão Urbanística Projeto de Intervenção Urbana Operação Urbana Simplificada Transformação Urbana Localizada Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos Planos específicos integrantes de Plano Estratégico Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional <u>Reajuste de terreno</u>
Colômbia	<i>Plan Parcial</i>	
	<i>Macroproyecto Urbano</i>	
Espanha	<i>Plan Parcial</i>	
	<i>Plan Especial ou Plan de Reforma Interior</i>	

FONTE: A autora (2023).

A peculiaridade brasileira de possuir instrumentos criados em níveis sub-nacionais, também parece ocorrer em países unitários como a Colômbia e a Espanha, como parte da descentralização da política urbana, porém, como afirmado anteriormente, seria necessário um maior aprofundamento na realidade desses países, para confirmar esses indícios.

6.3 ATRIBUTOS DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS DO BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA

A partir da aplicação das entrevistas, os agentes bem-informados foram consultados quanto aos atributos que conformam esses instrumentos de escala intermediária. O QUADRO 27 sintetiza os atributos indicados e sua caracterização em relação aos IUEI.

QUADRO 27 – ATRIBUTOS DOS IUEI RECONHECIDOS POR AGENTES BEM-INFORMADOS

Atributo	Caracterização dos IUEI
Estrutura do instrumento	Mescla de mecanismos de planejamento (dentre eles o urbanismo) e de gestão urbanos
Gestão democrática	Envolve geralmente mecanismos de transparência e participação popular nas fases de planejamento e também de execução Além disso, alguns instrumentos possuem mecanismos de adesão os quais pressupõe a exigência de acordo formal entre uma quantidade mínima de agentes envolvidos
Temporalidade	Variável, podendo ser indefinida, médio ou longo prazo Influenciada por tempos burocráticos, financeiros e de associação de agentes
Recorte espacial	Dimensão variável Delimitado a partir de vários elementos urbanos ou sociais Geralmente influenciados pela lógica da intervenção
Gestão social da valorização imobiliária	Presença importante na forma de captação e redistribuição de mais valias Geralmente limitadas ao perímetro de atuação do instrumento
Agentes envolvidos	Atuação consorciada entre agentes públicos e privados

FONTE: A autora (2023).

O primeiro atributo reconhecido pelos agentes bem-informados foi a **estrutura mista entre planejamento e gestão** dos IUEI, corroborando achados documentais e bibliográficos (Montandon, 2009; Reese; Maleronka; Rojas, 2023; Souza, 2009). Nas entrevistas, os participantes indicaram que os IUEI têm uma estrutura que combina elementos de planejamento e gestão urbana, sendo uma ferramenta "*multipropósito*".

No âmbito do planejamento, verificou-se que esses instrumentos podem oferecer uma oportunidade única para detalhar normas e planos urbanísticos, não apenas em termos gerais, mas também para áreas específicas. A capacidade de precisar as normas e definir padrões de urbanização pode afetar diretamente a gestão, incluindo a distribuição de cargas e benefícios, financiamento do projeto e impacto da intervenção urbanística. Além disso, essa especificidade pode aumentar o potencial de uma participação efetiva, uma vez que os resultados do planejamento urbano na escala microlocal são mais tangíveis e os agentes envolvidos no processo são mais identificáveis, como explicam os entrevistados:

hay un espacio para precisar las normas urbanísticas, ya sea, en edificabilidad, en uso, en obligaciones también. Hay otro que puede ser en precisión de diseño urbano (...), o de decisiones morfológicas. Y otro es en los temas de gestión y de financiación y del sistema de reparto de cargas e beneficios. ¿Qué no nos dice el plan de ordenamiento territorial? No nos habla como, digámoslo, de todas estas cosas. No nos habla sobre la precisión de la morfología, nos da unas condiciones generales, nos da unos topes o unos mínimos y unos máximos de edificabilidad de usos, y aquí es como de temas de mixtura, cuántos esta mixtura, ese porcentaje mixtura, cómo se va tomando en cuenta en estos proyectos, y el tema de gestión y financiación.

Tengo que definir, por ejemplo, que estos suelos salen a desarrollo prioritario, tomo las decisiones de que la financiación, que voy a implementar una valorización o que voy a financiar esto através de ventas de edificabilidad. Esto es lo que nos daría la escala intermedia. (MR, Colômbia, 2023).⁵²

De antemão, a primeira coisa, é ter um estudo do lugar, um diagnóstico com a caracterização do território: “o que está acontecendo aqui, o que você deseja? Têm pessoas? Como é o meio ambiente, como é o solo, como é a geotecnia, dados socioeconômicos?”. A segunda coisa, você definir um desenho - uma concepção urbanística - e então se reflete em todas as formas de viabilização do projeto: “quanto custa, como financiar, como governar, com a sociedade, esse processo? Como a sociedade vai participar, deliberar e decidir sobre esse processo? Como institucionalizar isso, vai ser uma lei ou um decreto, como aprovar? Há elementos preservados do ponto de vista histórico, que precisam ser apreciados por um órgão de preservação?” O plano de projeto vai definir essas estratégias, e quando você entrar em mecanismos de financiamento é quando são definidos os instrumentos, condicionantes, formas de contrapartida e de medição da valorização da terra, assim como de mediar a participação privada. Mas isso está ali quando você definir a concepção: “aqui o gabarito da lei não funciona pra mim, preciso modular o gabarito diferente; criar subsetores para organizar esse projeto, quando eu coloco esses elementos (sistemas públicos, sistema edificado privado, normas, etc), então, é preciso ter essa questão de estimar custos em forma de financiamento. (DM, Brasil, 2023).

A concepção articulada de planejamento e gestão urbanos pode ser ilustrada por meio do *Plan Parcial Gran Manzana Simesa*, indicado no QUADRO 28.

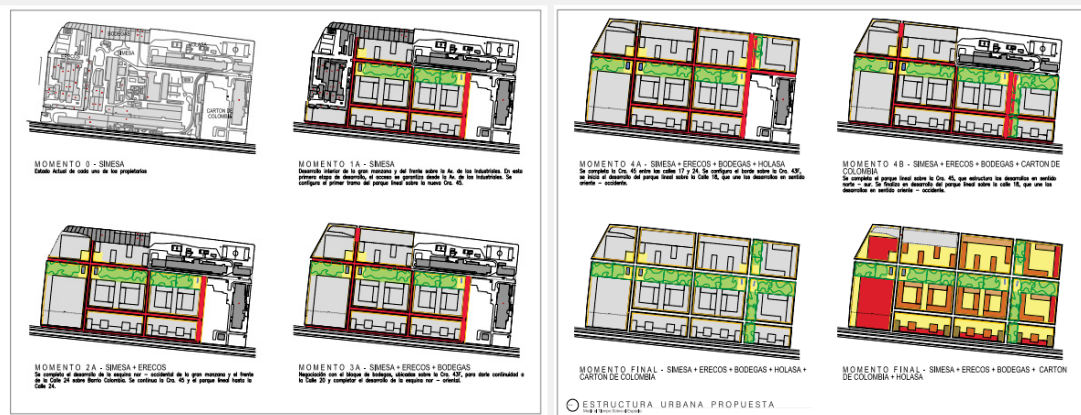
QUADRO 28 – PLAN PARCIAL GRAN MANZADA SIMESA

O POT de 1999 de *Medellín* na Colômbia definiu a necessidade de conversão de área industrial localizada ao longo de um corredor estruturante da cidade para uma área residencial e de usos mistos. Conforme Bocanegra (2010), esta proposta estava dentro da estratégia de crescimento “*hacia adentro*” e da mudança na matriz de produção da cidade. O POT então define que o processo de renovação deveria ser formulado e gerenciado por meio de um *Plan Parcial*. A área de pouco mais de 30ha inicialmente dividida em 40% pertencente a uma antiga siderúrgica e o restante correspondente a outras três grandes indústrias que pretendiam transladar-se e outras 18 pequenas indústrias ativas. O arquiteto, também explica que o processo de concertação foi complexo, com diversas questões inclusive quanto a própria mudança do uso, sendo que o desenho urbano proposto propiciou a construção de acordos para a relocação paulatina das empresas, com a saída antecipada de indústrias valiosas para a economia da cidade, ao mesmo tempo da implantação de um modelo de

⁵² Ainda, conforme MR (Colômbia, 2023), os *planes parciales* podem tomar decisões complementares de urbanismo, como definir percentuais destinados a cada uso do solo, edificabilidades máximas, áreas para habitação de interesse social, e, em Bogotá, podem chegar até a decisões de desenho urbano como de espaço público e das quadras.

cidade mista e compacta, com base nos seguintes princípios: autonomia (o POT possibilitou a saída das atividades industriais no momento que elas mesmas decidam cessar sua operação); convivência (permitir a coexistência do uso industrial atual com a proteção de novos usos); flexibilidade (maior possibilidade de uso e ocupação do solo). A autonomia também se expressou na estruturação do plano em cinco fases de desenvolvimento, correspondendo cada uma a um grupo de proprietários que poderiam desenvolver separadamente seus sistemas urbanos, realizando suas intervenções em tempos diferentes, porém, garantindo o resultado do desenho integral. Para que a convivência entre industrial e habitação fosse possível, foram gerados novos padrões ambientais, de tal forma que os parques lineares propostos geraram áreas de transição e mitigação entre os blocos, em um protocolo ambiental.

FIGURA 24 – FASES IMPLANTAÇÃO PLAN PARCIAL GRAN MANZANA SIMESA



FONTE: Bocanegra (2010)

FIGURA 25 –PLAN PARCIAL GRAN MANZANA SIMESA



FONTE: A autora (2012)

FONTE: A autora (2023), com base em Bocanegra (2010).

Outro atributo reconhecido em todos os contextos analisados, embora com peculiaridades locais, foi a **gestão democrática**. Para a entrevistada da Espanha, neste país, há um processo participativo estabelecido normativamente, mas envolto em controvérsia jurídica, levando a um debate sobre a "crise no planejamento urbano espanhol":

Que como no se produce una cogestión en el origen, es decir, al final el plan es muy reglamentista, (...) ¿Qué es lo que ocurre? Que a posteriori, que al final la reacción ciudadana, o sea, que la participación ciudadana no es proactiva, sino que es reactiva. ¿Y dónde se produce? Se judicializa los conflictos. Entonces, el problema es que también, dará la lentitud de la justicia, hay una judicialización y además, como la justicia administrativa no está solucionando realmente esos conflictos, se acude a la justicia penal. Entonces, hay aquí una perversión del sistema porque, en el fondo, como además es tan lenta y normalmente la justicia no suspende los efectos de la tramitación de los procesos, llega al cabo de 10-15 años cuando esa urbanización ya está hecha. Entonces, el daño ambiental, por ejemplo, es casi peor o el coste es casi peor que el daño que ha producido en origen. (ML, Espanha, 2023).

AP ressalta que, na Colômbia, os instrumentos de planejamento devem incorporar uma estratégia de participação social desde a formulação, sendo essencial que os proprietários de solo estejam envolvidos quando se trata da escala intermediária, uma vez que o plano visa fornecer uma resposta específica aos titulares de direitos de um determinado polígono. Esse processo, conforme exposto, ocorre em uma série de eventos participativos, como oficinas, fóruns, pesquisas, consultas, entrevistas, mesas de trabalho, os quais devem ser documentados e apresentados no plano como evidências do processo. Vale ressaltar que o modo como o plano é iniciado (seja público, privado ou misto) influencia o formato do processo participativo. As iniciativas públicas tendem a ser mais formais e as iniciativas privadas podem utilizar abordagens mais objetivas e menos intensas, podendo envolver a contratação de empresas especializadas para auxiliar no processo.

Outro ponto importante na gestão democrática colombiana, conforme explicado por MR, é que a complexidade do processo também é influenciada pelo tipo de desenvolvimento urbano que está sendo planejado. *Planes parciales de desarrollo*, que se referem à expansão urbana, tendem a ser menos complexos do que os de renovação, especialmente quando existem moradores na área que serão afetados. O *Plan Parcial Triângulo Fenícia*, que é mencionado no QUADRO 29, exemplifica essa

complexidade, já que envolve questões como gentrificação, perda de patrimônio, perda de empregos, entre outras.

QUADRO 29 – PLAN PARCIAL TRIÂNGULO FENICIA

O *Plan Parcial Triângulo Fenicia*, adotado em 2014, tinha por objetivo a renovação de uma área central localizado na região central de Bogotá – Colômbia com grande dinâmica educativa e comercial, porém com pouco espaço público e algumas construções antigas e degradadas. Promovido pela Universidade de Los Andes, o projeto ocupava uma área total de 8,82ha, e foi dividida entre usos comerciais, serviços e habitação. Segundo Reese, Maleronka e Rojas (2023) o processo de participação no *Plan Parcial Triangulo Fenicia* requereu mais tempo do que o estabelecido pela lei para chegar ao acordo entre proprietários e residentes das zonas. A partir de um acordo entre promotor, a comunidade e a administração pública, as normas foram ajustadas de modo a evitar processos de gentrificação. Esses acordos consistiram em assegurar habitações para a relocação dos proprietários de imóveis da zona para áreas equivalentes aos originais, gerar uma oferta para habitação social para os arrendatários da zona e desenhar mecanismos para regular os custos da administração de propriedades horizontais. Esses consensos foram possíveis graças aos benefícios outorgados e sua redistribuição, priorizando a inclusão e diversidade.

FIGURA 26 –PLAN PARCIAL TRIÂNGULO FENICIA





FONTE: Documento Técnico de Suporte - DTS del Plan Parcial Triángulo Fenicia (2014)

FONTE: A autora (2022), com base em DTS (2014).

Outro aspecto a ser considerado na Colômbia e na Espanha é a existência de processos associativos voluntários ou até mesmo forçados, visando superar o problema do desenvolvimento lote a lote. Neste contexto, tanto a Colômbia quanto a Espanha possuem ferramentas próprias, que funcionam como mecanismos abaixo da escala intermediária, como: *unidades de actuación*, *unidades de gestión*, *reajuste de terrenos* (Colômbia); *reparcelación* (Espanha). O reajuste de terrenos colombiano foi inspirado no reparcelamento espanhol e também no *Land Readjustment* japonês.

A execução desse processo associativo tem sido um importante ponto de tensão na gestão dos IUEI, e por isso, é utilizada como um último recurso. Como mencionado por MR, em Bogotá, a existência de *unidades de actuación urbanística* não é tão comum, pois, antes de recorrer à associação de proprietários há uma tentativa de adequação do desenho do projeto de forma que cada proprietário possa desenvolver seu terreno separadamente. No caso de renovação urbana, essa esquia é muito mais problemática, sendo necessários agregar outros mecanismos que facilitem o processo, como a fidúcia:

Pero, por ejemplo, en los de renovación urbana es imposible hacer eso, entonces ahí ya las unidades de actuación urbanística son supremamente importantes. Yo creo que en los suelos de desarrollo era menos problemático y había menos discusión sobre esas formas de gestión del proyecto, porque como cada propietario podía hacer su proyecto, simplemente sacaba su licencia, lo único que se ponían ahí eran reglas, quién va primero, segundo, tercero, de pronto, o si el primero quiere ir, o si el último quiere ir de primeras, entonces tiene que hacer tales y tales obras primero, porque no se puede conectar. Digámoslo, unas condiciones muy generales. Pero ya cuando la gestión requiere asociatividad, pues va más profundo y el caso, otra vez, de Lagos de Torca, pues es el que más muestra desarrollo grande, que es esta fiducia, que los que son fideicomitentes son los propietarios del suelo, por lo menos muchos propietarios del suelo del plan. También hace parte el distrito, pero no tiene voto, porque la idea es que esta gestión es una gestión más,

privada, por decirlo así, y también tuvo unas condiciones de, primero se entrega al suelo, se tiene que hacer un pago de las obligaciones urbanísticas en dinero, hasta que no se llegue a tal cantidad de suelo no se puede empezar, entonces ese sí que tuvo unas condiciones bien importantes en la gestión, porque también era muy grande y de varios planes parciales. (MR, Bogotá, 2023).

O **recorte espacial** é um dos atributos mais frequentemente discutidos quando se trata dos IUEI. De acordo com AP (Colômbia, 2023), a legislação colombiana estabelece alguns critérios mínimos que devem ser atendidos para ajustar-se à estrutura predial, ao cadastro territorial (quadras, zonas, perímetro urbano, tratamentos urbanísticos), à condição física (sistema viário, infraestrutura urbana como água e esgoto), aos riscos e ameaças e à estrutura ecológica. Ademais, conforme CM (Brasil, 2023), o dimensionamento do recorte espacial tem influência na execução da ferramenta, e é influenciado por ela. No entanto, esse fato por vezes é contornado, pois mesmo que o espaço total da transformação urbanística possa ser de grandes dimensões, a sua execução pode ser repartida por trechos de menor dimensão organizados em um plano geral. AP explica como isso pode ser feito no contexto colombiano:

Ahora, el macroproyecto urbano, una de las características también que tiene, es que puede ser la sumatoria de planes parciales. Como es un ámbito de planificación tan grande, puede estar dividido a su interior en diferentes polígonos de plan parcial, entonces, voy bajando yo la escala. Dentro de cada plan parcial tengo unidades de actuación y cada unidad de actuación la desarrollo vía reajuste, integración o cooperación. Entonces, el sistema se sigue descomponiendo hasta llegar al previo, al lote, al terreno, en último. (AP, Colômbia, 2023).

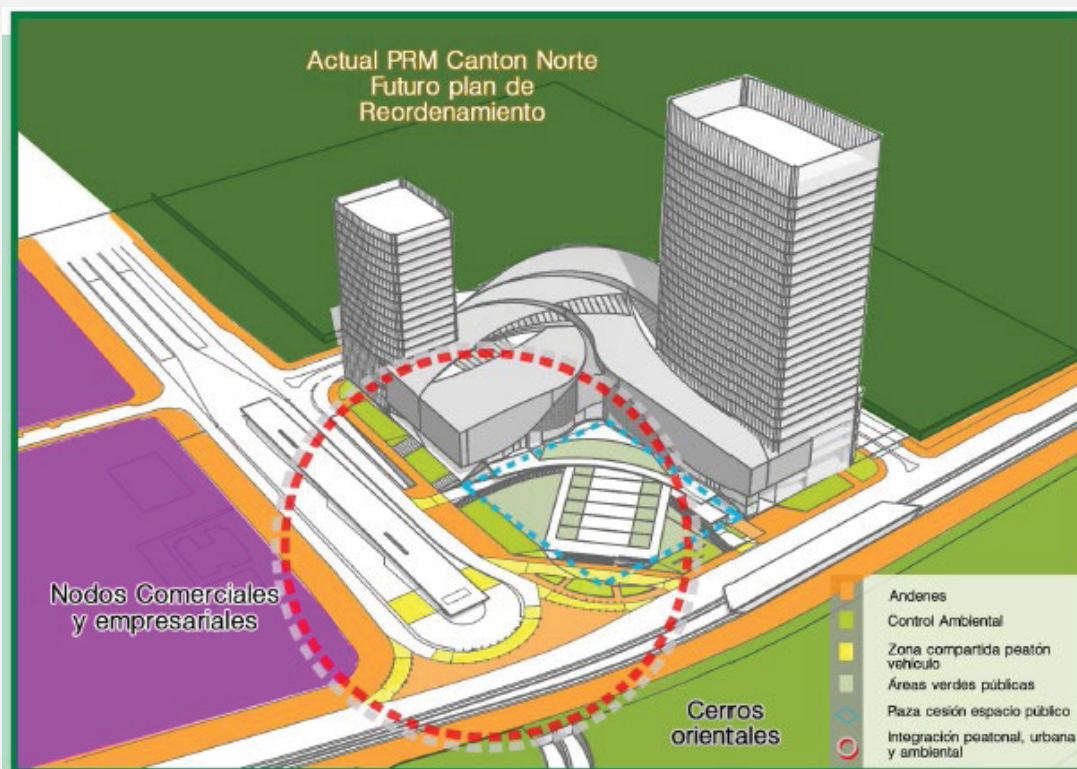
Neste sentido, o recorte espacial não é um tamanho numérico fixo, mas todos os entrevistados concordam que dimensões excessivas complicam a gestão dos IUEI, pois se trata de uma estratégia que visa reduzir a duração e abreviar as modificações urbanísticas ligadas não só às demandas de crescimento urbano, mas também às necessidades da acumulação flexível do capital que, se não atendidas, desinteressam às partes envolvidas no processo (Harvey, 2005). Os processos envolvidos no *Land Readjustment* são exemplificativos nesse sentido. Conforme FS (Japão, 2023), o sistema japonês tem grande habilidade de identificar os *stakeholders*, suas fragilidades e fortalezas, incluindo ou excluindo estrategicamente territórios para maximizar a adesão ao projeto. Porém, essa estratégia está limitada por fatores de

urbanismo, projeto e de viabilidade financeira, pois é o valor a ser arrecadado na venda dos terrenos reserva, ou seja, a contribuição relativa em solo, que irá financiar a infraestrutura. O *Plan Parcial El Pedregal* situado em Bogotá – Colômbia descrito no QUADRO 30, ilustra essa elasticidade espacial da escala intermedia.

QUADRO 30 – PLAN PARCIAL EL PEDREGAL - BOGOTÁ

O *Plan Parcial El Pedregal* em Bogotá – Colômbia é uma intervenção de muito pequena dimensão, cuja área de apenas 67.427,50m² era constituída de apenas um lote. O projeto é composto duas torres de escritórios e um centro comercial, e se justificou pela implantação de uma praça pública e a destinação de áreas para o sistema viário estrutural do entorno do empreendimento.

FIGURA 27 –PLAN PARCIAL EL PEDREGAL - BOGOTÁ



FONTE: DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE DEL PLAN PARCIAL EL PEDREGAL (2013)

FONTE: A autora (2023), com base em DTS (2013).

Embora não se tenha a referência de qual a dimensão ideal ou recomendada para a aplicação de um IUEI, esta questão não deixa de estar na pauta de discussões nos países pesquisados. Os entrevistados concordam que o simples estabelecimento

de um tamanho para a escala intermediária, ignoraria as diferenças de contextos socioespaciais, além de necessidades do próprio urbanismo. Embora a extensão territorial possa e deva ser melhor estudada, ao menos pode ser um elemento de alerta para identificar quando o dimensionamento de uma intervenção de escala intermediária está excessivo.

Na Espanha, por exemplo, onde os *Planes Parciales* são obrigatórios para a expansão urbana, o tamanho do recorte espacial implica no próprio dimensionamento do crescimento da cidade, como explica ML. Por isso, algumas normativas das comunidades autônomas, como do País Vasco, por exemplo, começaram a estabelecer limites máximos baseados no planejamento regional, a fim de criar uma rede de cidades médias com capacidade de extensão (*ensanches*) definidas. Essa mesma discussão ocorreu também na Colômbia, onde há algumas normativas estabelecendo tamanhos máximos e mínimos em torno de 10ha – 100 ha, a fim de evitar que os planos fossem muito grandes e ultrapassassem a capacidade de gestão do promotor ou muito pequenos que resultassem em seguir um modelo de desenvolvimento lote a lote.

Outra questão levantada é a localização desses polígonos quando destinados à renovação urbana. Para os entrevistados a aplicação de IUEI deve ser reservada para intervenções estratégicas, quando situadas dentro do tecido urbano, em locais considerados relevantes para promoção de movimentos como requalificação urbana.

O atributo da **temporalidade** foi discutido pelos entrevistados em sua relação com outros fatores, tais como: o propósito da aplicação dos IUEI (renovação ou expansão); necessidade de adesão; a vigência dos planos; o fluxo de caixa do empreendimento; externalidades; e a capacidade de *enforcement*⁵³.

No que diz respeito ao propósito da aplicação do IUEI, MR (Colômbia, 2023) explica:

los proyectos que son de renovación urbana son supremamente lentos su inicio, porque tienen un proceso de gestión social bien largo. Los de expansión pueden ser más rápidos, su principal problemática va a ser técnica

⁵³ O *enforcement* é uma obrigação de fazer imposta por determinação estatal e não por contrato ou vontade de privados. Segundo Ochi, Souza e Hosono (2018), no Japão o *enforcement* é a potestade estatal de obrigar as partes dissidentes a participar por adesão ou venda, de um determinado projeto de *Land Readjustment*, quando este alcançar entre as demais partes envolvidas um percentual mínimo de adesão, geralmente o mínimo é 2/3 dos envolvidos. O mesmo também pode ocorrer nos planos parciais colombianos.

y financieramente la articulación con las infraestructuras de servicios públicos. (MR, Colômbia, 2023).

DM (Brasil, 2023) destacou que a temporalidade também é afetada pela parte financeira do projeto e momentos de mudança podem representar rupturas do fluxo de caixa previsto no projeto, tais como, se observaram em momentos como a Segunda Guerra Mundial, de conflitos, colapsos imobiliários, crises políticas, pandemias, que afetam as demandas do mercado imobiliário. Essas alterações de contexto financeiro também podem ser de fundo governamental, uma vez que a maior parte desses projetos possuem aporte de subsídios e/ou financiamento público, cuja modificação pode resultar em fissuras estruturais no pacto normativo-financeiro do projeto. Segundo FS (Japão, 2023), no Japão há significativa capacidade de *enforcement* nos projetos, ou seja, a capacidade governamental em manter a imposição de execução de um projeto ao longo do tempo, mesmo em face de crises ou mudanças políticas. Esse consiste em um importante fator que diferencia o sistema japonês de escala intermediária do latino-americano e espanhol. Além disso, segundo o entrevistado, após a conformação da execução do projeto, demandas ou contestações jurídicas são geralmente tramitadas apenas administrativamente e raramente conseguem impedir a continuidade de um projeto. Outro fator é que mudanças na legislação urbanística que embasam os instrumentos urbanísticos dificilmente ocorrem.

O caráter ambíguo dos IUEI também é apresentado nesse atributo (temporal). Embora a gestão busque “encurtar” os tempos de cada um dos componentes ou etapas, trata-se de um processo complexo, cuja demora implica na necessidade de políticas de Estado (CM_Brasil, 2023), e essa tensão é muito presente no caso dos IUEI. Mesmo com tamanho esforço de implementação, inclusive do ponto de vista do dimensionamento espacial, a implementação de projetos por IUEI, é considerada, em geral de longo prazo (mais de 10 anos), em todos os contextos analisados. Conforme CM (Brasil, 2023), Medellín é uma exceção, já que conseguiu implementar alguns planos dessa característica em menores prazos. Porém, trata-se de uma exceção, considerando que a cidade possui peculiaridades que facilitam o processo, como sua capacidade financeira e técnica.

A temporalidade também é influenciada pelos processos de adesão. As exigências de associação podem alargar, em muito, a formulação, a adoção e a execução dos projetos. Segundo FS, no Japão, mesmo com um sistema altamente

eficiente e determinista, os processos de adesão podem demorar mais de 15 anos. No caso latino-americano, há uma esquiva por parte dos envolvidos de promover esses processos associativos. No entanto, uma vez que esse processo associativo tenha ocorrido, não há um prazo de vigência máxima para o planejamento adotado.

Nesse sentido, a questão da vigência dos IUEI é complexa, uma vez que, embora em geral esses instrumentos não tenham um prazo final estabelecido em sua normativa específica, eles estão vinculados ao planejamento municipal, que, por sua vez, geralmente tem um prazo definido. No Brasil, o Plano Diretor deve ser revisado a cada 10 anos e a Operação Urbana, em geral não tem vigência estabelecida, pois retroagir ou mesmo revisar seus elementos programáticos é muito complexo, uma vez que as partes aderem um certo programa de intervenções definido com base em equidistribuição das cargas e benefícios dele decorrentes. Na Colômbia, AP afirma que os *planes parciales* uma vez adotados não podem ser derogados porque implicam em direitos adquiridos. Porém, o prazo de vigência do instrumento de escala intermediária corresponde ao do planejamento geral, estabelecido pelo POT. De outro lado, essas intervenções podem gerar externalidades e resultados internos inesperados, requerendo revisão, interrupção ou retroação, seja por necessidades da base de reprodução do capital, seja por mudanças do Estado, desastres, ou quaisquer outros fatores não previstos. Isso acontece porque o urbano é um elemento em constante mutação, refletindo o próprio funcionamento dinâmico da sociedade (Bonduki, 1994; Sánchez, 2001; Santos, 1982).

Em que pese essas complexidades, a questão da vigência não pode ser ignorada. Na visão de AP, a América Latina está entrando em uma fase mais programática, entendendo o planejamento urbano sob o ritmo de tempos específicos, onde há compromisso de execução de programas e projetos⁵⁴. Para isso, a aplicação de ferramentas como os IUEI exige o amadurecimento de ferramentas normativo-institucionais, sob o risco de que esta controvérsia gere insegurança jurídica e mesmo

⁵⁴ Perguntado sobre a possibilidade de retroagir em um plano parcial aprovado, AP (Colômbia, 2023), respondeu: *“No, porque ahí se asume que son derechos adquiridos, que ya tienen esos propietarios del suelo sobre una norma que terminó siendo derogada, pero sobre la cual claramente ellos tienen ya una presunción de legalidad o de formalidad. Entonces, por el hecho de que se ajuste un POT, se derogue la norma del primer POT y entre en vigencia, esos actos administrativos no pierden vigencia. A no ser que, por cualquier circunstancia excepcional, el nuevo POT, o la nueva norma del POT, decida dejar sin fuerza jurídica esas licencias de urbanismo y construcción. Pero, eso puede generar un conflicto enorme que a toda costa hay que evitar. Se supone que si ya tienen licencia de urbanismo es porque respondían a unos procesos ajustados a la ley del POT en su momento.”*

invalidação dessas ferramentas. E isso traz complicações, como o monitoramento, controle e a responsabilização no caso do não cumprimento em procedimentos que excedam os tempos de governo, o que requer estruturas institucionais e normativas robustas e amadurecidas.

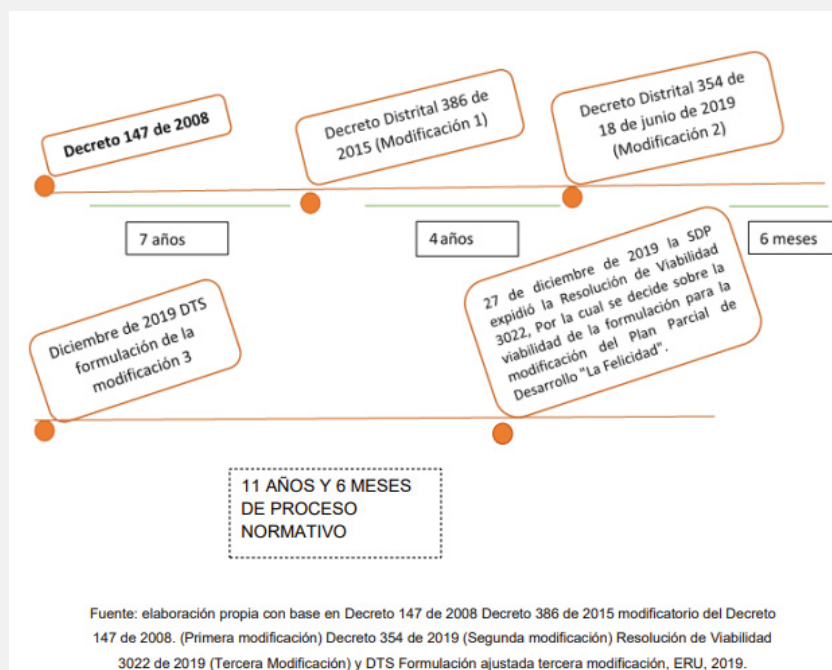
Dessa forma, a temporalidades em seus diversos componentes trazem uma questão essencial no momento de utilizar ou não um IUEI, pois este pode implicar em um congelamento, ao menos jurídico, de uma determinada proposta urbanística (DM, Brasil, 2023). Essa impossibilidade de alterar um território contrapõe a determinação legal de revisão da política urbana e pode gerar conflitos da escala intermediária com unidades superiores do sistema de planejamento e com instrumentos como o Plano Diretor. O *Plan Parcial La Felicidad* ilustra como fatores burocráticos, técnicos e financeiros, influenciam na temporalidade dos IUEI, e podem prolongar a implantação do projeto para além de tempos de revisão de unidades superiores de planejamento (QUADRO 31).

QUADRO 31 – PLAN PARCIAL LA FELICIDAD – BOGOTÁ

O *Plan Parcial La Felicidad*, localizado em Bogotá, foi desenvolvido para aproveitar um terreno vago dentro da área urbana da cidade. Seu objetivo era criar um novo bairro residencial com 17.372 unidades habitacionais, atendendo à demanda por habitação social, além de serviços comerciais e equipamentos públicos em diferentes escalas. O projeto abrangia uma área de aproximadamente 100 hectares, dos quais cerca de 44% foram reservados para vias públicas, parques e equipamentos públicos.

A execução do projeto foi dividida em sete etapas, sendo que a partir da quarta fase, a implantação das vias estruturais (Avenidas Agoberto Mejida e El Ferrocarril) tornou-se obrigatória. No entanto, essa exigência prolongou o processo normativo por 11 anos e 6 meses, pois a Administração Distrital, responsável pela implantação das vias, não programou essas obras a tempo do plano.

Para resolver essa questão, o promotor propôs incluir o custo da obra no cálculo da distribuição de ônus e benefícios, comprometendo-se com a execução. Isso resultou em uma modificação do projeto e na assinatura de um acordo de cooperação para intervenção na estrutura viária e no espaço público por terceiros. Além disso, o processo normativo foi prolongado devido a dificuldades na execução de obras de mitigação e alterações viárias na região, o que levou a diversas normativas prorrogando ou modificando a legislação originalmente aprovada em 2008.

FIGURA 28 – LINHA DO TEMPO NORMATIVA *PLAN PARCIAL LA FELICIDAD*

FONTE: Charry (2023, p.103)

FIGURA 29 – ETAPAS *PLAN PARCIAL LA FELICIDAD*

FONTE: Charry (2023, p.103)

FONTE: A autora (2023), com base em Charry (2023).

Buscando conformar os atributos inerentes ao que seriam os instrumentos urbanísticos de escala intermediária, verifica-se que os entrevistados reconheceram

que a **gestão da valorização imobiliária**⁵⁵ é um atributo que deve estar presente nos IUEI. Foi possível constar que a escala intermediária é estratégica para medir e capturar mais-valias geradas tanto por obras, como alterações da norma urbanística ou da classificação do solo, pois possibilita projetar de forma mais precisa o valor inicial e final da terra (Santoro, 2005). Sob a perspectiva de CM (Brasil, 2023), por exemplo, sempre que houver um investimento concentrado em um território específico, a recuperação desse investimento é necessária, "senão é transferência de recurso público para o privado", defendendo que "recuperar não é cobrar, é reembolsar", visão alinhada com os preceitos do Estatuto da Cidade (Bassul, 2004).

Corroborando os achados documentais, os agentes bem-informados reconheceram que os IUEI possuem seus próprios mecanismos e metodologias de gestão social da valorização imobiliária. No entanto, foi possível observar que na Espanha e na Colômbia há uma maior determinação técnico-normativa desde o nível central, a respeito do tema do que no Brasil.

Na Espanha e na Colômbia utiliza-se o *reparto equitativo de cargas e beneficios* para o dimensionamento e a distribuição das mais-valias urbanas. Tal mecanismo está normatizado por lei nacional e vai sendo detalhado na medida que progride para os níveis inferiores do sistema até a escala intermediária. No caso dos *planes parciales*, os agentes envolvidos no projeto contribuem para o seu financiamento por meio do sistema de reparto, que distribui obrigações urbanísticas entre todos de forma proporcional às vantagens que cada um obteve com este mesmo projeto. Segundo Reese, Maleronka e Rojas (2023), na Colômbia o reparto ocorre no âmbito do reajuste de terrenos e da integração imobiliária, que permitem a reconfiguração fundiária da área sujeita ao Plano Parcial. Já, no caso espanhol, ele ocorre no âmbito da *reparcelación*, que é um mecanismo similar ao reajuste de terrenos.

Já, no Brasil, a legislação nacional estabelece a obrigação de distribuição justa do ônus e do bônus do processo de urbanização e exemplifica possíveis instrumentos, porém não detalha a metodologia ou mesmo os mecanismos possíveis de serem utilizados, o que fica a cargo dos Municípios. Sob a perspectiva dos agentes bem-

⁵⁵ Adota-se a definição de Santoro (2005, p.6) para o termo gestão social da valorização da terra e a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada.

informados brasileiros, em geral o que ocorre é a venda de edificabilidade por meio da outorga onerosa do direito de construir ou de mecanismos mais complexos como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que passam pelo sistema financeiro. Como explicam Reese, Maleronka e Rojas (2023), dessa forma, diferente do reparto não são todos os proprietários que contribuem para o financiamento do projeto, mas somente aqueles que adquirem direitos para adensar além de um limite mínimo. Ou seja, edifícios, moradias e negócios existentes podem se beneficiar das intervenções financiadas com fundos da Operação Urbana sem qualquer contrapartida. Some-se a isso o fato de que a recuperação das mais-valias geradas no caso brasileiro, muitas vezes ocorre de forma fragmentada, e, a falta de uma visão conjunta do projeto, tem grande potencial de gerar inequidades no sistema redistributivo. Apesar disso, DM (Brasil, 2023) coloca em dúvida se a escala intermediária seria uma solução para esse problema:

No caso de São Paulo, quando se institui o lote máximo e os parâmetros qualificadores, então você não tem mais médios empreendimentos em São Paulo, eles têm que gerar loteamento, têm que gerar calçada de cinco metros, não pode gerar vedação superior a 25% da testada - isso gera uma mudança muito relevante no processo todo, eu não sei se seria necessário exigir que isso acontecesse via escala intermediária, um projeto. Está sendo pago contrapartida por solo criado, cota de solidariedade, encargo de polo gerador de tráfego, doação de área pública. Então, o sistema de reparto de cargas e benefícios está acontecendo, só que de forma fragmentada por empreendimento. Precisa definir um plano para essas áreas de expansão? Talvez isso seja interessante, mas com outros mecanismos de controle, não precisaria necessariamente ter um plano urbanístico de escala intermediária para controlar tudo. (DM, Brasil, 2023).

Uma discussão interessante que emergiu em várias entrevistas e que se pontua aqui, foi a respeito das metodologias de gestão social de valorização imobiliária, em geral não considerarem alguns tipos de investimentos públicos, diretos e indiretos, como por exemplo algumas obras estruturais que são financiadas por mecanismos fora do escopo dos IUEI, tais como: partes do sistema de transporte, implantação de equipamentos públicos e comunitários, sistemas de saneamento e drenagem, dentre outros. Nesse sentido, verifica-se, a partir da realização das entrevistas, que o atributo de gestão social da valorização da terra é inerente a estrutura dos IUEI, embora existam questões divergentes ou em processo de delimitação com relação a sua aplicação.

Um último atributo reconhecido, mas pouco explorado pelos entrevistados, foi a **multiplicidade de agentes envolvidos**. Apesar de ter sido pouco abordado de maneira direta, nas falas dos entrevistados, identifica-se a menção dos seguintes agentes: o Estado (nacional, regional, municipal); os proprietários fundiários; o sistema financeiro; os vizinhos do âmbito de planejamento; atores específicos, dependendo dos componentes envolvidos no projeto (patrimônio histórico, comunidades quilombolas, indígenas, instituições religiosas, ambientalistas, entre outros).

6.4 ATRIBUTOS DOS IUEI A PARTIR DO ESTUDO EM METRÓPOLES BRASILEIRAS

A análise das metrópoles foi realizada por meio de questionários, a partir dos quais foi possível constatar apenas a presença ou não de variáveis pré-determinadas (ver descrição das variáveis no APÊNDICE 3), em face da técnica adotada para essa etapa da pesquisa.

Como demonstra o QUADRO 32, o caráter normativo dos IUEI ficou bem evidente nas respostas dos questionários, pois todos eles foram instituídos por leis ou decretos municipais. Fortaleza aparece como indefinido porque essa questão não foi explicada pelo respondente. Além disso, vários dos instrumentos apresentados têm mais de um mecanismo legal para sua proposição e regulamentação. Dos 11 tipos de instrumentos, apenas 4 estão explicitamente previstos pelo Estatuto da Cidade, indicando que os Municípios têm criado suas próprias ferramentas locais. A maior parte (70,37%) dos IUEI são posteriores ao Plano Diretor, as exceções são Porto Alegre e Recife, onde todos os instrumentos e 60% dos IUEI são anteriores ao PD.

Nesse contexto, a institucionalização por meio de mecanismos legais fortalece a caracterização dessas ferramentas como instrumentos urbanísticos, distinguindo-os de projetos urbanos. Esses instrumentos consistem em um conjunto de normas que orientam ações administrativas para a realização do planejamento urbano, conforme definido por Silva (2003). A inserção dessas normas em nível inframunicipal, ainda que sem previsão na legislação nacional, à primeira vista parece seguir os princípios da descentralização administrativa estabelecida pela Constituição, visando adequar-se à diversidade regional brasileira. No entanto, é crucial uma investigação mais

aprofundada sobre como essas ferramentas são utilizadas, especialmente considerando a possibilidade de desvios em favor de interesses locais, uma questão amplamente debatida por Bassul (2004) e Sánchez (2001).

QUADRO 32 – INSTRUMENTOS LEGAIS DOS IUEI EM CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	LM	LM	LM	LM	LM	PD
I3 – Consórcio imobiliário	PD	LM	PD	LM	PD	PD
I5 – Concessão Urbanística	PD	LM		LM		PD
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		LM	LM			PD
I7 – Operação Urbana Simplificada		LM		LM		
I10 – Transformação Urbana Localizada					PD	PD
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	DM		LM	LM	LM	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			LM		LM	PD
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		LM	LM			PD
I15 - Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	LM					
I16 - Reajuste de terreno				LM		
Observação: Fortaleza, não respondeu às questões correspondentes a este item						
LEGENDA						
	PD	Previsto somente pelo Plano Diretor				
	LM	Aprovado pelo PD e por Lei Municipal				
	DM	Aprovado somente por Decreto Municipal				
		Previsto no Estatuto da Cidade				
		Legislação específica aprovada				
		Parâmetros em vigência e intervenções em andamento				

FONTE: A autora (2023).

Como registrado no QUADRO 32, em que pese a falta de previsão na legislação federal, todos os IUEI estão hierarquicamente ligados ao Plano Diretor, reforçando outros achados documentais, teóricos e empíricos, de que a escala intermediária também no Brasil é uma unidade estabelecida sequencialmente ao planejamento municipal. Porém, alguns desses instrumentos, em Porto Alegre e Recife, parecem ter sido criados por ferramentas normativas específicas e posteriormente incorporadas

ao Plano Diretor, pois em 8 ocorrências foi informado que a ferramenta é anterior ao Plano. Fortaleza, não respondeu a este item em específico.

Ainda analisando a sequência de planejamento, foi questionado se os IUEI podem modificar parâmetros ou infraestrutura prevista no Plano Diretor. Após análise da resposta observa-se que a questão ficou ambígua, uma vez que o Plano Diretor não necessariamente especifica obras e parâmetros, definindo muitas vezes apenas limites. Em que pese essa deficiência, os entrevistados de Curitiba, Belo Horizonte e Recife responderam que “sim” modifica, provavelmente entendendo que esses instrumentos trazem componentes que não haviam sido descritos previamente no Plano Diretor.

Porém, o interessante dessa questão e das respostas obtidas a partir dela, é notar que não só a Operação Urbana Consorciada tem atuado como mecanismo de transformação integral do território, ou seja, da área pública e da área privada, sendo apresentada essa característica em 10 outras ocorrências de ferramentas como o reajuste de terrenos, planos e projetos urbanísticos diversos, consórcio imobiliário, concessão urbanística, entre outros. Isso corrobora a percepção de que os IUEI, estão subsumidos nos sistemas normativos municipais.

Na investigação realizada nos municípios, a característica de misturar **componentes de planejamento e gestão** em escala intermediária tornou-se ainda mais evidente. Como demonstra o QUADRO 33, em 100% dos tipos de instrumentos urbanísticos investigados ocorrem de modo simultâneo técnicas preliminares de preparação, típicas do planejamento, e técnicas executivas, típicas da gestão. Das 35 ocorrências, em 21 delas os entrevistados responderam existir objetivos/diretrizes/finalidades, diagnóstico/prognóstico e controle/monitoramento; os demais não responderam ou disseram haver quase todos os elementos, mas não todos. Esses achados também confirmam as teorias de Souza (2003b) da imprescindibilidade do planejamento, a impossibilidade de sua substituição pela gestão, bem como o caráter complementar dessas duas ações.

QUADRO 33 – RELAÇÃO DOS IUEI DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA COM O PLANO DIRETOR

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	P_Mo	P_N	A_Mo	P_Mo	P_Mo	IN
I3 – Consórcio imobiliário	P	P_N	IN	P_Mo	P	IN
I5 – Concessão Urbanística	P	P_N		P_Mo		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		P_N	A			IN
I7 – Operação Urbana Simplificada		P_N		P_Mo		
I10 – Transformação Urbana Localizada					A	IN
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	P		A_Mo	P	A_Mo	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			A_Mo		A_Mo	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		P_N	A_Mo			IN
I15 - Redesenolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	P_Mo					
I16 - Reajuste de terreno				P_Mo		
Observação: Fortaleza, não respondeu às questões correspondentes a este item e Salvador não respondeu a questão relativa à modificação de parâmetros ou infraestrutura						
LEGENDA						
IN	Indefinido ou a regulamentar					
P	Posterior ao Plano Diretor					
A	Anterior ao Plano Diretor					
Mo	Modifica parâmetros ou infraestrutura do Plano Diretor					
N	Não informou se modifica					
	Não modifica parâmetros ou infraestrutura do Plano Diretor					
	Legislação específica aprovada					
	Parâmetros em vigência e intervenções em andamento					

FONTE: A autora (2023).

Como demonstra o QUADRO 34, os instrumentos investigados possuem mecanismos próprios de gestão, que produzem autofinanciamento⁵⁶ e possibilitam a

⁵⁶ O termo "autofinanciamento" demonstrou-se inadequado, tanto do ponto de vista da clareza para os entrevistados, quanto do ponto de vista teórico. Com o maior desenvolvimento teórico, posterior a aplicação do questionários, concluímos que seria mais adequado utilizar o termo "gestão social da valorização imobiliária" com uma breve explicação de seu significado.

administração própria. Em 64,29% das respostas foram destacadas a presença de mecanismos de autofinanciamento nos instrumentos em questão⁵⁷.

QUADRO 34 – INCIDÊNCIA DE MECANISMOS DE PLANEJAMENTO EM INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	T	P_OFCM	T	T	T	T
I3 – Consórcio imobiliário	P_OFD	P_CM	IN	T	T	IN
I5 – Concessão Urbanística	P_OFD	P_OFCM		T		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		P_CM	T			P_D
I7 – Operação Urbana Simplificada		P_CM		T		
I10 – Transformação Urbana Localizada					T	P_D
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	T		T	T	T	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			T		T	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		T	T			IN
I15 - Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	T					
I16 - Reajuste de terreno				T		
Observação: Fortaleza, não respondeu sobre a existência de mecanismos de controle e monitoramento técnico e participativo, podendo haver erros nesse dado						
LEGENDA						
IN	Indefinido (não sei ou não)					
T	Todos os elementos					
P	Apenas parte dos elementos					
OF	Prevê objetivos, diretrizes e/ou finalidade					
D	Prevê diagnóstico ou prognóstico					
CM	Prevê controle e monitoramento					
	Legislação específica aprovada					
	Parâmetros em vigência e intervenções em andamento					

FONTE: A autora (2023).

Embora esse resultado sugira que, na maioria das situações, há alguma forma de gestão social da valorização imobiliária (Santoro, 2005), a não ocorrência em 100% dos casos pode apontar para o uso dos IUEI como meio de desviar a obrigatoriedade

⁵⁷ É possível que este percentual seja maior, pois o entrevistado de Salvador aparenta não ter compreendido a questão, pois indicou que uma Operação Urbana não produz autofinanciamento.

estabelecida pelo Estatuto da Cidade de recuperar e redistribuir a valorização imobiliária causada pela atuação pública. Nesse sentido, seria necessário aprofundar a investigação quanto aos IUEI estarem sendo utilizados para a privatização de mais valias como já identificado em outros contextos na América Latina em estudos de Santoro (2005).

QUADRO 35 – INCIDÊNCIA DE COMPONENTES DE GESTÃO EM INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE CURITIBA, SALVADOR, PORTO ALEGRE, BELO HORIZONTE, RECIFE E FORTALEZA

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	PF_C	NPF_O	NPF_C	PF_C	PF_O	IN
I3 – Consórcio imobiliário	PF	NPF_O	NPF	PF_O	PF_D	IN
I5 – Concessão Urbanística	PF	NPF_O		PF_C		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		NPF_O	PF_C			IN
I7 – Operação Urbana Simplificada		NPF_O		PF_C		
I10 – Transformação Urbana Localizada					PF_D	IN
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	NPF		PF_C	IN_O	PF_D	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			PF_C		PF_D	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		NPF_O	PF_C			IN
I15 - Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	PF					
I16 - Reajuste de terreno				PF_C		
Observação: Fortaleza, não respondeu sobre a existência de mecanismos de controle e monitoramento técnico e participativo, podendo haver erros nesse dado						
LEGENDA						
IN	Indefinido (não sei ou não respondido)					
PF	Produz total ou parcialmente o financiamento das intervenções propostas					
NPF	Não produz total ou parcialmente o financiamento das intervenções propostas					
C	Mecanismo administrativo: Comitê ou Conselho					
O	Mecanismo administrativo: Órgão Responsável					
D	Mecanismo administrativo: Outro					
	Legislação específica aprovada					
	Parâmetros em vigência e intervenções em andamento					

FONTE: A autora (2023).

Em relação aos mecanismos administrativos próprios, se destaca a utilização de estruturas de Comitês e Conselhos em 90% dos instrumentos em funcionamento, talvez como forma de atender à diretriz de gestão democrática estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Além disso, essa alta incidência de controle por parte de

conselhos e comitês gestores pode indicar que na escala intermediária foi incorporada uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, na qual há uma intervenção social periódica e planejada ao longo do circuito de formulação e implementação de uma política pública. Segundo Gohn (2006), a principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas mistas compostas por agentes públicos e privados de representação criadas por lei. Ademais, nas respostas foi identificada a existência de outros mecanismos de **gestão democrática**, como a aprovação pela Câmara Municipal, audiências públicas e transparência, em todos os instrumentos em funcionamento.

Como demonstra o QUADRO 35, a **temporalidade** dos instrumentos, em sua maior parte, é indefinida ou de longo prazo (68,56% do total das ocorrências). Das 35 ocorrências de instrumentos, 19 (54,28% do total) têm prazo indefinido ou não definido, 5 (14,28% do total) têm prazo superior a 10 anos (5 IUEI), 10 (28,57%) têm prazo entre 4 e 10 anos e apenas 1 (2,87%) tem prazo inferior a 4 anos. Esse dado confirma a tendência existente no Brasil de funcionamento pouco regulamentado dos instrumentos, com poucas vinculações em termos de estabelecimento de prazos e metas, de maneira que pode haver uma falha de *accountability*, ou seja, da responsabilização dos gestores públicos perante os cidadãos, sobre a implementação desse tipo de ferramenta (Campos, 1990). O único instrumento apontado como de curto prazo foi a Operação Urbana Simplificada de Belo Horizonte, que atua nos prazos exigidos pelo processo de licenciamento de empreendimentos e não necessariamente pela ferramenta.

As questões sobre a gestão social da valorização imobiliária tiveram uma baixa responsividade, com 10 de 28 ocorrências respondidas como "não se aplica" (QUADRO 36). Embora os instrumentos resultem em intervenções físicas, os entrevistados não puderam identificar como é o financiamento a partir das opções propostas, que foram a captura de mais-valia e subsídios. Isso pode indicar uma falta de entendimento da pergunta ou a inexistência de mecanismos de autofinanciamento em um número significativo de possíveis IUEI.

QUADRO 36 – PRAZO DO FUNCIONAMENTO DOS IUEI

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	LP	MP	LP	MP	LP	MP
I3 – Consórcio imobiliário	IN	MP	IN	MP	MP	IN
I5 – Concessão Urbanística	NA	MP		IN		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		MP	IN			IN
I7 – Operação Urbana Simplificada		MP		CP		
I10 – Transformação Urbana Localizada					MP	IN
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	NA		IN	IN	LP	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			IN		LP	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		IN	IN			IN
I15 - Redensolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	NA					
I16 - Reajuste de terreno				IN		
LEGENDA						
	IN	Indefinido		NA	Não se aplica	
	LP	Mais de 10 anos				
	MP	Entre 4 e 10 anos				
	CP	Menos de 4 anos				
		Legislação específica aprovada				
		Parâmetro em vigência, intervenções em andamento				

FONTE: A autora (2023).

Os dados apontam para a importância do autofinanciamento e do subsídio público na implementação dos instrumentos na escala intermediária. Ressalva-se que, embora haja indícios sobre o autofinanciamento, seria necessário mais aprofundamento para verificar se há uma efetiva gestão da valorização da terra de forma redistributiva, conforme problematizado por Santoro (2005). Isso significa investigar se a normatividade dos instrumentos está garantindo que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade, e não apenas para grupos específicos.

QUADRO 37 – GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NOS IUEI

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	P_S	IN	IN	T_S	P_S	IN
I3 – Consórcio imobiliário	IN	IN	S	D	P_S	IN
I5 – Concessão Urbanística	IN	IN		T		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		IN	P			IN
I7 – Operação Urbana Simplificada		IN		T		
I10 – Transformação Urbana Localizada					P	IN
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	IN		P	T_S	T_D	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			P		T	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		IN	P			IN
I15 - Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	T_S					
I16 - Reajuste de terreno				T_S		
Observação: Fortaleza, não respondeu às questões correspondentes a este item						
LEGENDA						
IN	Indefinido (não sei ou não respondido)					
P	Produz financiamento por captação de mais valia por alteração de parâmetro construtivo					
O	Produz financiamento por captação de mais valia causada por intervenções					
T	Produz financiamento por captação de mais valia causada por alteração de parâmetro e por					
S	Subsídio governamental vinculado					
D	Outros					
	Legislação específica aprovada					
	Parâmetro em vigência, intervenções em andamento					

FONTE: A autora (2023).

Em relação ao **recorte espacial**, não há um tamanho padrão para a delimitação da área na qual serão aplicados os instrumentos. Assim, verifica-se uma grande elasticidade nas dimensões da área de aplicação dos instrumentos investigados (QUADRO 37). Há, no entanto, uma predominância de dimensões até 100ha (60% das ocorrências), podendo, no entanto, serem identificadas dimensões superiores, como o caso da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde em Curitiba (2.000ha) e a Operação Urbana Isidoro (7.000ha), e também inferiores, como a Operação Urbana Simplificada de Belo Horizonte, (inferior a 10 ha). O financiamento parece influenciar a decisão da área de atuação, com a maioria dos entrevistados indicando

a correlação desses dois fatores (32 e 35 ocorrências). A lógica administrativa, com bairros, distritos ou regiões como referências, também parece ser considerada.

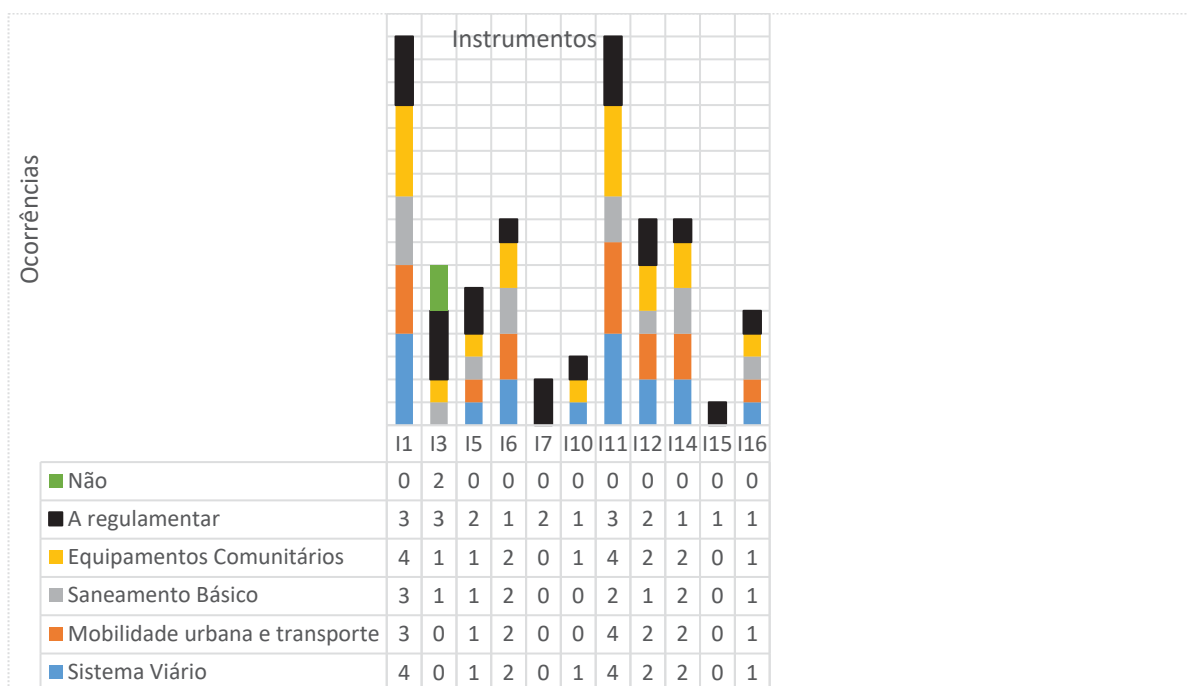
QUADRO 38 – RECORTE ESPACIAL DOS IUEI

IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	NAD ₁₀₀₊	NAD	IN	IN-10	NAD-100	NAD-100
I3 – Consórcio imobiliário	NAD	ADM	IN	IN-10	NAD-10	IN
I5 – Concessão Urbanística	NAD	ADM		IN-10		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		ADM	IN-100			NAD-10
I7 – Operação Urbana Simplificada		ADM		IN-10		
I10 – Transformação Urbana Localizada					NAD-10	NAD-10
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	NAD		IN ₁₀₀₊	IN-10	NAD-100	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			IN-100		NAD-100	NAD-10
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		ADM	IN ₁₀₀₊			NAD-10
I15 - Redesenolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	NAD					
I16 - Reajuste de terreno				IN-10		
LEGENDA						
	IN	Não definido				
	NAD	Não administrativa				
	ADM	Administrativa				
		Indefinido				
	100+	Mais 100ha				
	100	De 10ha a 100 há				
	-10	Até 10ha				
		Em funcionamento parcial				
		Em funcionamento pleno				
	NA	Não se aplica				

FONTE: A autora (2023).

Verificou-se que os instrumentos investigados se prestam a tratar de certas **temáticas** recorrentes como: a implantação/ melhoria de infraestrutura, intensificação de parâmetros construtivos e reversão de processos de periferização. Todos os tipos de instrumentos preveem modificações físicas em componentes de infraestrutura urbana, sendo as interferências no sistema viário, saneamento básico, equipamentos comunitários, mobilidade e transporte as mais recorrentes, conforme GRÁFICO 4.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS ALTERAÇÕES FÍSICAS OBJETIVADAS PELOS IUEI NA ESTRUTURA URBANA DAS METRÓPOLES ANALISADAS, POR TIPO DE IUEI⁵⁸



FONTE: A autora (2023).

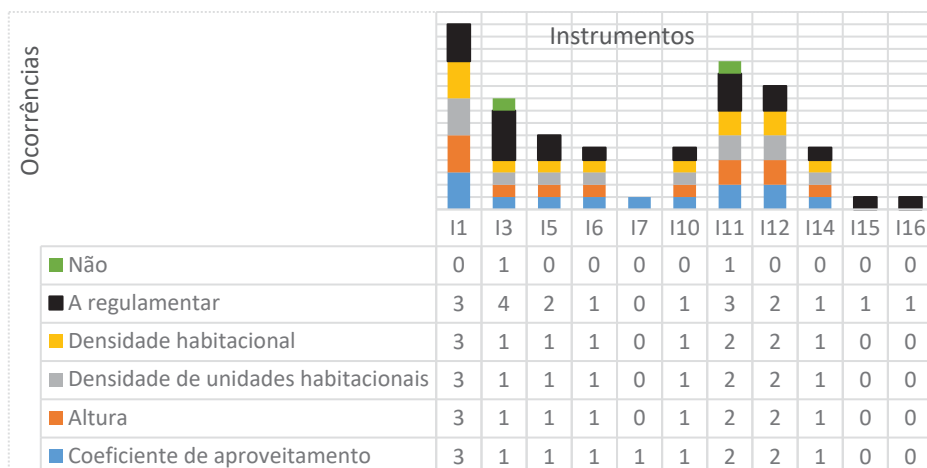
A intensificação dos parâmetros construtivos se manifesta, de forma predominante, pelo aumento do coeficiente de aproveitamento, sendo este o parâmetro mais recorrente (65% das ocorrências), no entanto, em grande parte dos casos (60% das ocorrências), todos os parâmetros construtivos pesquisados são alterados (coeficiente de aproveitamento, altura, densidade) (GRÁFICO 5). Em virtude da ausência de respostas, não foram obtidos dados para esse item para as metrópoles de Fortaleza e Salvador.

A temática da reversão da periferização é uma preocupação recorrente nos instrumentos investigados, como mostra o QUADRO 39, no qual se percebe uma forte tendência a incorporar tecidos urbanos autoconstruídos, geralmente ocupados por assentamentos precários, ao mercado imobiliário formal por meio de medidas como regularização fundiária, relocação de famílias ou produção de habitação social (Barros, 2004; Maricato, 1979; Oliveira, 1981). Em 67,86% das ocorrências houve incidência de algum desses elementos relacionado à reversão da periferização, como melhoria de habitação de interesse social, relocação de habitações sociais ou reversão de urbanização precária. Estes dados indicam que a habitação popular é

⁵⁸ Para fins dos resultados, o termo “tipo” as ocorrências com o mesmo nome do instrumento.

uma pauta relevante na escala intermediária, embora seja necessário aprofundar essa análise.

GRÁFICO 5 – PARAMETROS CONSTRUTIVOS DEFINIDOS A PARTIR DOS IUEI NAS ÁREAS DE SUA APLICAÇÃO⁵⁹



FONTE: A autora (2023).

QUADRO 39 - MEDIDAS DE REVERSÃO DO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO APLICADAS PELOS IUEI, POR OCORRÊNCIA

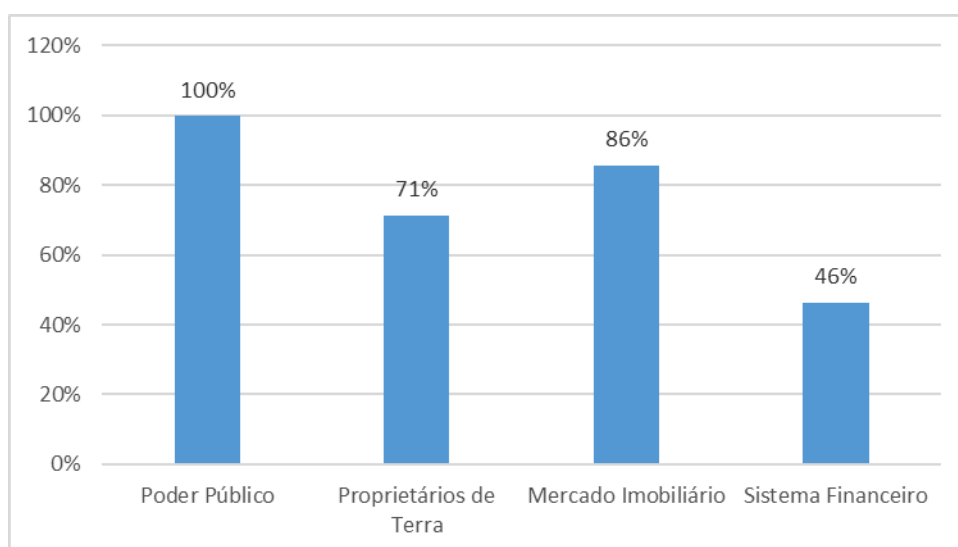
IUEI	Curitiba	Salvador	Porto Alegre	Belo Horizonte	Recife	Fortaleza
I1 – Operação Urbana Consorciada	No	Ru, Me, RL	Re	Ru, Me, Re	Ru, Me, Re	IN
I3 – Consórcio imobiliário	No	Re	Re	Ru, Me, Re	Ru, Me, Re	IN
I5 – Concessão Urbanística	Re	Re		Ru, Re		IN
I6 – Projeto de Intervenção Urbana		Ru, Re	Ru, Me, Re			IN
I7 – Operação Urbana Simplificada		Re		Ru, Re		
I10 – Transformação Urbana Localizada					Ru, Me, Re	IN
I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos	Ru, Me, RL		Ru, RL	Ru, Re	Ru, Me, Re	
I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos			Ru, RL, Re		Ru, Me, Re	IN
I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico		Ru, Me, RL	Ru, Re, RL			IN
I15 - Redesenvolvimento Urbano e Plano de Desenvolvimento Regional	Re					
I16 - Reajuste de terreno				Ru, Re		
Observação: Fortaleza não respondeu às questões correspondentes a este item						
LEGENDA						
IN	Indefinido (não respondido ou não sei)					
No	Não					
Re	A regulamentar					
RL	Relocação de moradias Sociais					
Ru	Reversão de Urbanização Precária					
Me	Melhoria da habitação					
	Legislação específica aprovada					
	Parâmetro em vigência, intervenções em andamento					

FONTE: A autora (2023).

⁵⁹ Foi considerada “ocorrência” cada incidência do instrumento em algum município, por isso, um mesmo tipo de instrumento pode ter mais de uma ocorrência, pois pode aparecer em mais de uma metrópole estudada.

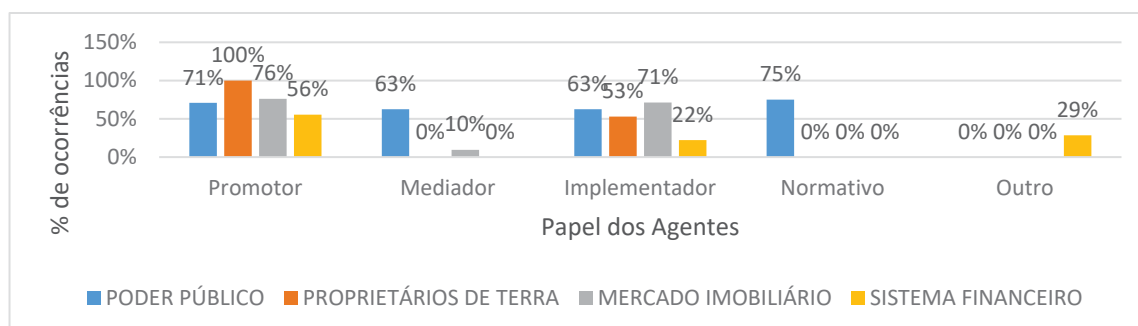
Foi investigado também o **papel dos agentes envolvidos**. Os dados indicam que o poder público desempenha um papel central no processo, aparecendo em todos os instrumentos e desempenhando diferentes funções como promotor, mediador, implementador e regulador. Os proprietários de terra e o mercado imobiliário também são atores importantes, envolvidos em papéis de promotor e implementador, e o sistema financeiro, embora menos prevalente, também é identificado em seu papel de promotor, financiando a implementação dos projetos (GRÁFICOS 6 e 7).

GRÁFICO 6 - AGENTES ENVOLVIDOS NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS IUEI, POR % DO TOTAL DE OCORRÊNCIAS



FONTE: A autora (2023).

GRÁFICO 7 - % DE OCORRÊNCIAS DOS PAPEIS DOS AGENTES ENVOLVIDOS



FONTE: A autora (2023).

Visando construir uma síntese analítica, o QUADRO 40 apresenta um resumo dos resultados acima expostos. Os atributos identificados em IUEI por agentes bem

informados também foram observados nas metrópoles brasileiras, indicando uma estrutura analítica possível para os IUEI.

QUADRO 40 - SÍNTESE ANALÍTICA DOS RESULTADOS DE IDENTIFICAÇÃO DOS ATRIBUTOS INTEGRANTES DOS IUEI

ATRIBUTOS	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
ESCALA INTERMEDIÁRIA	Unidade sequencial ao Plano Diretor	100% dos instrumentos estão previstos como unidades sequenciais ao Plano Diretor Municipal. Instrumentos criados a partir do sistema municipal (apenas 4 de 11 tipos de instrumentos estão previstos em Lei Federal)
	Componentes de Planejamento	100% os componentes de planejamento urbano (objetivos/diretrizes/finalidades, diagnóstico/prognóstico e controle/monitoramento) estão presentes em 60% das ocorrências
	Componentes de Gestão	100% dos tipos de instrumentos têm ao menos 1 ocorrência que apresenta todos os componentes da gestão 64,29% das ocorrências de instrumentos produzem total ou parcialmente o financiamento das intervenções propostas 100% dos tipos de instrumentos em funcionamento e 90% do total das ocorrências têm mecanismos administrativos próprios, prevalecendo Conselhos e Comitês gestores
	Componentes Legais	100% dos instrumentos têm regulamento previsto em lei ou decreto municipal. 51,81% dos IUEI modificam parâmetros ou infraestrutura previstos no Plano Diretor.
COMPONENTES MÍNIMOS	Gestão social da valorização imobiliária	Item com pouca responsividade (35,71% responderam como não se aplica) Porém, em todos os instrumentos em funcionamento há captura da valorização imobiliária por alteração de parâmetro construtivo e em 40% deles também há captura da valorização decorrente de intervenções físicas. O subsídio governamental está presente em 44,44% dos casos.
		82,18% das ocorrências indicam participação popular, no entanto o restante requer regulamentação o que indica que essa participação pode ainda ocorrer.
		A aprovação por democracia representativa (Câmara Municipal) é o mecanismo mais recorrente, sendo apenas uma ocorrência, dentre as que não exigem regulamento não passa por essa instância.
		A aprovação passando por Conselho Municipal e Audiência Pública fazem parte de um conjunto de procedimentos de gestão democrática que ocorrem em 29% dos casos.
GESTÃO DEMOCRÁTICA		Todos os IUEI em funcionamento têm mecanismos de gestão democrática e transparência na execução das intervenções propostas pelo IUEI.
		No entanto, se consideradas as ocorrências, em 14,28% há necessidade de regulamentação e em 14,28% não há mecanismos de participação popular ou transparência (como ocorre em Salvador, indicando ou um mal entendimento da questão ou falha no sistema de gestão democrática local)
		Questões de financiamento das intervenções aparecem como fator crítico para a delimitação espacial da atuação dos instrumentos investigados em 91,43% das ocorrências, sendo que 45,71% utilizam delimitação não administrativa. Em 37,14% dos casos não foi informada a lógica de delimitação, e o restante tem lógica administrativa (bairro, região, distrito, etc).
		Em 60% das ocorrências de instrumentos investigados a delimitação espacial é definida. A dimensões da área de aplicação são bastante elásticas variando desde menos de 10ha até mais de 100ha
RECORTE ESPACIAL		
TEMÁTICA BÁSICA		

ATRIBUTOS	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
AGENTES ENVOLVIDOS		O aumento do coeficiente é o parâmetro mais recorrente (65% das ocorrências). Em 60% das ocorrências de instrumentos, todos os parâmetros pesquisados são alterados (coeficiente de aproveitamento, altura, densidade habitacional e de unidades habitacionais)
	Reversão do processo de periferização	Temática presente em 92,86% das ocorrências, porém, com necessidade de regulamento. 39,28% indicaram atuarem na melhoria da habitação de interesse social 21,42% indicaram atuarem na relocação de habitações sociais 64,28% indicaram atuarem na reversão de urbanização precária
	Agentes envolvidos no planejamento e na gestão	Proprietários de terra: 71% das ocorrências Mercado Imobiliário: 85,71% das ocorrências Moradores: 82,14% das ocorrências Sistema Financeiro: 53,57% das ocorrências Diferenças importantes dos agentes envolvidos em cada metrópole estudada
	Papel do poder público	Agente mais atuante nos instrumentos, aparece em todos os papéis pesquisados: promotor (financiamento), normativo (estabelece regras), mediador (facilita as relações), implementador (executor de obras e serviços) Promotor: 70,83%; Normativo: 75%; Mediador: 66,67%; Implementador: 54,17%
	Papel dos demais agentes envolvidos	Proprietários de terras: 100% Promotor; 53% implementador Mercado imobiliário: 76% promotor, 10% mediador, 71% implementador Sistema financeiro: 56% promotor, 22% implementador, 29% outros

FONTE: A autora (2023).

6.5 SÍNTESE COMPARATIVA – DELIMITAÇÃO DOS IUEI

O QUADRO 41 resume de forma comparativa a incidência dos atributos identificados a partir dos instrumentos investigados, organizando-os em grupos e categorias, visando fornecer uma visão comparada dos três países investigados. Esta análise já considera as metrópoles no contexto brasileiro. A análise comparativa dos instrumentos de IUEI identificou duas categorias (C) distintas de atributos: enquadramento (1) e caracterização (2). A categoria de enquadramento abrange os aspectos fundamentais presentes em todos os instrumentos analisados, e pode auxiliar na delimitação do conceito de IUEI. Os demais atributos, classificados como caracterização, oferecem uma visão mais detalhada e específica sobre o funcionamento e a operacionalização dos instrumentos de IUEI, cuja prevalência pode variar dependendo do contexto em que são aplicados.

QUADRO 41 - MATRIZ ANALÍTICA DOS IUEI

C	GRUPO DE ATRIBUTOS	ATRIBUTO	INCIDÊNCIA		
			BRASIL	COLÔMBIA	ESPANHA
1	Escala intermediária	Compartimento urbano	Total	Total	Total
		Delimitação a partir da lógica da intervenção	Predominante	Predominante	Predominante
	Instrumento urbanístico	Mescla planejamento e gestão	Total	Total	Total
		Instituto ou instituição jurídico	Total	Total	Total
2	Agentes	Estado	Total	Total	Total
		Proprietários fundiários	Total	Total	Total
		Mercado imobiliário	Total	Total	Total
		Sistema financeiro	Predominante	Predominante	Predominante
		Moradores	Baixa	Baixa	Baixa
	Temporalidade	Prazo do efeito	Baixa	Baixa	Baixa
	Recorte espacial	Lógica não administrativa	Predominante	Predominante	Predominante
		Dimensão pré-definida	Não incidente	Não incidente	Não incidente
	Gestão social da valorização imobiliária	Captação de mais valia de obras	Baixa	(1)	(1)
		Captação de mais valia de parâmetros	Predominante	(1)	(1)
		Distribuição equitativa de cargas e benefícios	Não incidente	Total	Total
	Gestão democrática	Participação popular	Total	Total	Total
		Transparência	Baixa	Total	Total
	Temática básica	Intervenções físicas	Total	Total	Total
		Parâmetros urbanísticos	Total	Total	Total
		Reversão do processo de periferização	Predominante	(2)	(2)
		Expansão urbana	Baixa	Predominante	Predominante
		Revitalização, renovação ou reestruturação de tecido existente	Predominante	Predominante	Predominante

Observações:

(1) No caso da Colômbia e da Espanha a captação de mais valias de obras e parâmetros entra no cálculo da distribuição equitativa de cargas e benefícios.

(2) Esse tema foi muito pouco investigado na Espanha e Colômbia, não sendo possível inferir a sua incidência.

FONTE: A autora (2023).

Os atributos de enquadramento foram observados em todos os contextos investigados, tanto nos dados documentais como nos resultados das entrevistas e dos questionários. A escala intermediária foi reconhecida como uma unidade sequencial de escala microlocal hierarquicamente inferior ao planejamento municipal, geralmente associada a termos como compartimento e polígono urbano, reconhecida geralmente em uma correspondência quase idêntica aos seus respectivos instrumentos urbanísticos. Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos de escala intermediária foram reconhecidos como uma ferramenta normativo-institucional que mescla planejamento e gestão e vincula juridicamente agentes públicos e privados, por meio de decreto e/ou lei municipais, a fim de causar uma determinada atuação urbanística de efeitos transformadores em um determinado compartimento do tecido urbano.

Os atributos de caracterização proporcionam uma visão detalhada sobre o funcionamento e a atuação dos Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI). A predominância desses atributos varia conforme o contexto analisado, como evidenciado no QUADRO 42, no qual a cor azul destaca as similaridades entre os países, a cor branca as diferenças e a cor cinza indicam quando a caracterização não pôde ser determinada pelos dados coletados. Embora a Espanha e a Colômbia compartilhem mais características entre si do que com o Brasil, é importante notar que esses atributos estão presentes na maioria dos casos, sugerindo que essa variedade poderia ser a base de uma matriz analítica para os instrumentos urbanísticos na escala intermediária.

Os achados da pesquisa revelam que, no contexto brasileiro, há menos “amarras” normativas do que na Colômbia e na Espanha. Isso permite uma maior diversidade de ferramentas e métodos de implementação que são adaptáveis às diferentes realidades locais, apoiadas pela autonomia e pela descentralização de competências na política urbana estabelecidas pelo federalismo brasileiro. Entretanto, essa flexibilidade também pode propiciar uma ausência de certos lineamentos da política nacional. Dessa forma, a escala intermediária pode se tornar um ponto frágil na disputa de interesses que se conforma no campo da política urbana. Essa questão fica mais clara ao observar a questão da gestão social da valorização imobiliária, pois a proximidade com o território permite um mapeamento mais preciso das mais valias geradas pela atuação urbanística. Na Colômbia e na Espanha há uma clareza no método a ser considerado para a recuperação de mais-valias e sua obrigatoriedade no caso de intervenções que contemplem a escala intermediária. No Brasil, no

entanto, embora haja uma diretriz na política nacional, a aplicação prática de instrumentos de recuperação de mais-valia ocorre de muitas formas diferentes e pode até não ocorrer.

Os resultados também enfatizam o papel dominante do Estado, que não apenas desempenha sua função regulatória, mas também atua como promotor, financiando as intervenções, intermediando interesses e, em certos casos, implementando projetos. Dessa maneira, o Estado se envolve no processo de urbanização diretamente por meio de instrumentos de escala intermediária, normativamente e financeiramente, e indiretamente, ao conceder funções públicas a agentes privados. Nesse contexto, a afirmação de Jessop (2009), é pertinente, destacando que o Estado atua mediando e discursivamente na alteração do equilíbrio de poder, influenciando formas, propósitos e determinando o conteúdo das políticas, proporcionando uma gama de oportunidades e restrições que precisam ser analisadas durante o processo de constituição dos instrumentos de escala intermediária.

Os achados empíricos também reforçam a natureza urbanizante do planejamento e gestão na escala intermediária, o qual frequentemente abarca a implementação de infraestruturas urbanas, como sistemas viários, saneamento, transporte e reversão de processos de periferização, além da intensificação de parâmetros construtivos. Esse processo culmina geralmente em uma maior intensidade urbana. No entanto, essa característica serve mais como um ponto de reflexão sobre a utilização dos instrumentos do que uma qualidade intrínseca das ferramentas. Será que não há uma limitação em enxergar somente a possibilidade de utilização da escala intermediária para intervenções mais intensivas? Será que os mecanismos e procedimentos dos instrumentos de escala intermediária funcionam apenas quando há uma intensificação, resultando, por conseguinte, em valorização financeira e, posteriormente, na capacidade de conciliar interesses públicos e privados por meio da distribuição de encargos e benefícios? Uma ferramenta como essa poderia ser aplicada, por exemplo, para a conservação ambiental, definindo valores com base não apenas em parâmetros construtivos e obras, mas também em serviços ecossistêmicos financiados por outras fontes além da captação de mais-valias locais? Acredita-se que essas indagações poderiam ser debatidas a partir de uma nova perspectiva de planejamento urbano crítico, como proposto por Souza (2003a), ou outras abordagens que não dependam exclusivamente do fator financeiro como base para a mensuração e distribuição de encargos e benefícios.

QUADRO 42 - SIMILARIDADES E DIFERENÇAS DE ATRIBUTOS DE CARACTERIZAÇÃO ENTRE BRASIL, COLÔMBIA E ESPANHA

GRUPO DE ATRIBUTOS	ATRIBUTO	CARACTERÍSTICAS		
		BRASIL	COLÔMBIA	ESPANHA
Escala intermediária	Compartimento urbano	Critério de delimitação não definido, podendo estar ou não estabelecido no planejamento local		Definida a partir do planejamento local ou supralocal
	Mescla planejamento e gestão	Estrutura variável definida para cada caso, com exceção das Operações Urbanas Consorciadas		Estrutura fixa definida por legislação nacional ou regional
Instrumento urbanístico	Instituto ou instituição jurídico	Pode ser um elemento normativo isolado (estabelecido por lei específica) ou um regulamento do plano municipal		Elemento normativo vinculado a partir do plano municipal ou supramunicipal
	Estado	Agente hegemônico atuando sempre no papel normativo, podendo atuar como promotor, mediador e implementador		
Agentes	Proprietários fundiários	Agente sempre presente, podendo atuar como promotor e implementador		
	Mercado imobiliário	Agente sempre presente, podendo atuar como promotor e implementador		
	Sistema financeiro	Agente pouco presente, sendo promotor	Agente bastante presente, sendo mediador ou promotor, na figura da Fidúcia	Não foi possível identificar a presença desse agente a partir dos dados coletados
	Moradores	Agente pouco presente, tendo um papel mais passivo na maior parte dos casos		
Temporalidade	Prazo do efeito	Na maior parte indefinido, dependendo de normativa supra-microlocal para ser revisado		
Recorte espacial	Lógica não administrativa	Em alguns casos utiliza lógica administrativa como bairros e regiões intraurbanas		Geralmente não administrativa
	Dimensão pré-definida	Não, mesmo naqueles definidos pelo Plano Diretor pode haver ajustes por lei específica		Sempre, definido em planejamento de escala supra-microlocal
Gestão social da valorização imobiliária	Captação de plus-valia	Captação de mais valia de obras em alguns casos, na maioria de alteração de parâmetros construtivos, podendo ser utilizados mecanismos próprios criados para cada caso ou outros já previstos como a outorga onerosa ou CEPAC		O cálculo e distribuição equitativa de cargas e benefícios entre os envolvidos na intervenção.
	Redistribuição	Pode haver redistribuição dos benefícios representados por obras de impacto de maior escala que a intervenção proposta, ou também por meio de outorga onerosa	Pode haver cobrança de plus-valias além das distribuições de cargas e benefícios	Não foi possível identificar esse item a partir dos dados coletados
Gestão democrática	Participação popular	Previsto para todos os casos, porém, pode ter assimetrias de interesses e poderes no processo		
	Transparência	Não é item obrigatório em todos os casos. Ocorre especialmente na OUC, a qual prevê EIV.		Garantido pela publicidade de todos os documentos envolvidos no processo
Temática básica	Intervenções físicas	Objetivo central dos instrumentos investigados		
	Parâmetros urbanísticos	Manutenção ou intensificação de parâmetros previstos pelo planejamento municipal		Definidos caso a caso, com base em padrões locais e supralocais, o projeto e a distribuição de cargas e benefícios
	Reversão de processos de periferização	Pode estar presente ou não		

GRUPO DE ATRIBUTOS	ATRIBUTO	CARACTERÍSTICAS	
		BRASIL	ESPANHA
		Presente em alguns casos	COLÔMBIA Instrumentos de escala intermediária são obrigatórios para essa temática
	Revitalização, renovação ou reestruturação de tecido existente	Presente na maioria dos casos	Tem se tornado tema cada vez mais presente, inclusive que pode estar motivando a criação de novas ferramentas

FONTE: A autora (2023).

6.6 LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA COMPARADA DE AGENTES BEM-INFORMADOS

planeamiento de desarrollo (como os desenvueltos por IUEI) en general es que no me dice nada, sino de una técnica concreta porque es un enorme esfuerzo, pero, por otra parte, lo que permite es, como decía Cerdá, es que la ciudad financie la ciudad. (ML, Espanha, 2023, grifo inserção nossa).

A citação acima mencionada ilustra uma resposta à indagação "quais os limites e possibilidades dos IUEI sob a perspectiva de agentes bem-informados?", e visa compreender o papel que esses instrumentos podem ter no planejamento e na gestão contemporâneos. Este é um objetivo transversal aos demais objetivos analisados até o momento. Durante as entrevistas, foram identificadas 40 menções a limitações e 18 menções a possibilidades, portanto, essa discussão ocupou uma dimensão importante na coleta de dados. Isso foi resultado da intencionalidade da entrevistadora, que buscou explorar a vasta experiência acadêmica e prática dos entrevistados sobre o tema. No entanto, o termo "limites e possibilidades" foi de difícil compreensão pelos entrevistados, sendo melhor entendidos quando substituídos por termos como "forças e fraquezas" ou "contribuições e problemas na aplicação dos instrumentos". Surpreendentemente, as respostas dos entrevistados convergiram em torno de alguns temas, permitindo uma análise comparativa entre eles.

Um limite relevante condiz com a **complexidade do processo de conciliação entre diferentes interesses na gestão das partes envolvidas**, ou seja, o processo de concertação necessário para a execução de um projeto urbano com a utilização do IUEI pode ser um fator restritivo. Segundo AP (Colômbia, 2023), na experiência colombiana, as áreas já ocupadas tendem a possuir maior complexidade de direitos e a enfrentar um cenário multifatorial intrincado de expectativas, que incluem, além da parte financeira, questões da vida cotidiana da população afetada como os vínculos sociais, a proximidade com o trabalho, a disponibilidade de serviços públicos, dentre outros. Segundo os entrevistados, algumas partes envolvidas, como os proprietários fundiários, podem enxergar a implementação dos IUEI como uma ameaça ou um aumento de arrecadação estatal.

Este obstáculo também está associado à **dificuldade em definir os limites de atuação dos agentes envolvidos no processo de concertação da norma dos IUEI**. Uma vez que, a formulação do planejamento e execução das intervenções

implicam na intervenção de componentes públicos, como sistema viário por exemplo, os IUEI são uma forma legal para a delegação ou concessão da função pública de atribuição restrita do Estado a privados. Conforme ML, esse contexto gera a dificuldade de estabelecer a extensão da capacidade dos agentes envolvidos no processo, que estão geralmente buscando o melhor e maior uso, e a redução dos custos, a fim de alcançar a maior rentabilidade possível. Esse processo gera desconfiças quanto à apropriação de instrumentos, tais como as Operações Urbanas, por processos de financeirização. Concepção que é problematizado por CM, a qual alega que a ferramenta não tem esse caráter em si, mas sim depende da forma como é aplicada.

Outro limite apontado foi a **concorrência com outros instrumentos urbanísticos**, especialmente no contexto brasileiro, é um importante obstáculo para a adoção dos IUEI na prática do planejamento urbano. DM, levanta a problemática, questionando se, no Brasil, é de fato interessante aplicar os IUEI, dado que a legislação de parcelamento do solo, de zoneamento e outros instrumentos de recuperação de mais-valia, podem proporcionar a recuperação de investimentos públicos, padrões urbanísticos-ambientais e dotacionais que já garantiriam condições suficientes para a implementação de ambiente urbano de qualidade, sem a necessidade de um esforço tão grande como o exigido pelo uso dos IUEI.

Os **descompassos de temporalidade** também foram apontados como limites à aplicação dos IUEI, que podem ocorrer tanto na fase prévia quanto na fase de execução dos projetos. Foi apontado pelos entrevistados a existência de uma tensão no que se refere às expectativas de prazos e a necessidade de tempo envolvida nos IUEI. Por um lado, esses instrumentos requerem um tempo de médio a longo prazo necessários para formular os planos e projetos, pactuar com as partes envolvidas, realizar a aprovação legal e execução. Por outro lado, há uma expectativa de que as intervenções propostas pelos instrumentos se adequem ao curto-prazo definido pelo tempo governamental, para que sejam incorporados às marcas de gestão ou não estejam sujeitos às flutuações típicas das trocas de governo. No Brasil, como existem poucas amarras normativas à escala intermediária, essa tensão pode resultar no abandono de planos sem sua devida implementação, no que CM denominou de “cultura dos planos sem compromisso de implementação”.

Além dos desafios temporais, também é citada a **ineficácia do planejamento e gestão urbanos**, seja por meio de planos de escala geral ou intermediária, como

um fator que dificulta a aplicação dos IUEI. Os entrevistados apontaram diversas possíveis razões para a incapacidade dos IUEI de gerar resultados práticos. Isso inclui problemas como a insegurança jurídica resultante de processos de judicialização, particularmente no contexto espanhol; a cultura dos planos que frequentemente não são seguidos de implementação no Brasil; a possibilidade de criação ilimitada de instrumentos municipais no Brasil; a falta de capacidade dos órgãos públicos para implementar múltiplos projetos urbanos simultaneamente; demandas excessivas em termos de padrões urbanísticos, que podem exceder o custo do projeto; a área de abrangência excessivamente ampla dos instrumentos⁶⁰; a dificuldade em reunir várias partes interessadas em acordo formal, comum na Colômbia; o risco de congelamento de um território específico, o que pode levar ao desenvolvimento informal ou clandestino, especialmente no Brasil e na Colômbia; além de outros desafios.

O autofinanciamento foi apontado tanto como limite como possibilidade pelos agentes bem-informados. Como limite, foi indicado a problemática do autofinanciamento ter sido pensado a partir da lógica de recuperação e redistribuição das mais-valias geradas pela atuação pública. Isso pressupõe a necessidade de que o desenvolvimento proposto gere uma diferença atraente entre o valor de venda dos produtos imobiliários e os custos de urbanização, o que, no caso de desenvolvimentos de caráter social ou ambiental nem sempre acontece. Por isso, em empreendimentos com esse caráter em geral há algum investimento público direto ou indireto, que representa uma espécie de subsídio para o empreendimento. Ou, como ocorre nos casos em que é aplicada a outorga onerosa, como os CEPACs das Operações Urbanas, o custo desse potencial adicional pode ser mais um ônus indesejado para os promotores o que resulta na não adesão ao instrumento. Ademais, as metodologias como a *equidistribución* espanhola, o reparto equitativo de cargas e benefícios colombiano e o *land readjustment*, foram inicialmente pensados para solo urbanizável. Segundo ML e AP, essas metodologias ainda não se encaixam perfeitamente ao solo urbano na Espanha, pois estão formuladas para solo rural que têm um baixo valor inicial e, portanto, um alto potencial de valorização após a urbanização.

⁶⁰ A extensão territorial, em especial dos planes de *extensión dos ensanches*, possibilitam a criação de novas cidades a partir da perspectiva do urbanizador privado sendo utilizado como uma ferramenta de fácil enriquecimento e geração de renda a baixo custo, porém que pode exceder a capacidade de gestão do privado para sua implementação e de planejamento e manutenção do setor público (MI_Espanha, 2023).

Além disso, externalidades estruturais de fundo macroeconômico também podem impactar a viabilidade financeira proposta pelos IUEI, e, portanto, o seu autofinanciamento. FS indicou que no Japão a redução da população, a deflação e a explosão da bolha imobiliária contribuíram para a menor utilização do *Land Readjustment*.

Apesar dos desafios inerentes, os IUEI, frequentemente, contam com mecanismos de autofinanciamento. Esse fator é particularmente atraente no contexto de uma redução do papel do Estado e de sua possível incapacidade de financiamento do desenvolvimento urbano. Nesse contexto, o autofinanciamento é um dos elementos destacados como mais atrativos dos IUEI, uma vez que pode tornar os projetos urbanos interessantes para todas as partes envolvidas, como destaca ML:

económicamente la reparcelación es un mecanismo que logra que los propios urbanizadores y propietarios del suelo financien la obra pública; y eso para cualquier municipalidad es lo mejor que le puede pasar. Por eso la tensión o la lucha de nuestra legislación urbanística es ir arrastrando cada vez más la técnica de reparcelación a todo el ámbito de la ciudad, porque los poderes públicos ven que eso es la forma más barata que tienen de hacer ciudad, con una calidad además muy buena. Es decir, introduciendo cada vez más porque lo establece la ley, porque encima la ley establece los estándares y las medidas, si no esa ley es el reglamento. Entonces, claro, en el fondo es el sistema ideal para cualquier administración (ML, Espanha, 2023).

Cuando, realmente, en nuestro modelo o el modelo japonés, lo que pretende es, al final, que sea el urbanizador el que, en el fondo, está ejecutando, está haciendo, está ejerciendo funciones públicas por delegación - o sea, es decir, es la administración la que delega esas competencias públicas de ejecutar la ciudad pero con los estándares que le marca. Entonces, esto permite, por una manera, por una parte, que sea la administración, los poderes públicos, puedan tener el control de decisión sin tener que financiarlo. Entonces, claro, a mi juicio, esto es un sistema que, sobre todo para administraciones que no tienen un gran músculo financiero es muy interesante (ML, Espanha, 2023).

Também foram discutidas possibilidades dos IUEI para o planejamento e gestão territorial. Segundo os agentes bem-informados, **os IUEI possuem mecanismos que permitem melhor reconhecimento em menor escala**, com vistas a uma melhor adequação às condições específicas demográficas, geográficas, imobiliárias e ambientais, permitindo materializar a norma em projetos e os projetos em intervenções apropriadas para um determinado território, construindo pedaços integrais e integrados de cidade:

o que ha sucedido es que hemos trabajado en los últimos 20 años en la definición de un sistema interescolar o interescalado de ordenamiento territorial. Ahora, uno de los cuellos de botella para que eso finalmente

funcione y se engrane, se articule, es que ese sistema se ha ido construyendo a pedazos, por secciones y de abajo hacia arriba (AP, Colômbia, 2023).

Para DM, a escala intermediária é vista como uma **estratégia que permite discutir a matriz de transformação da cidade por meio de projetos urbanos por polígonos**. No entanto, o entrevistado enfatiza que a eficácia dessa estratégia depende do estabelecimento de uma cultura, e não pode ser simplesmente imposta por instrumentos institucionalizados por meio legal, uma vez que a legalidade não necessariamente assegura a execução da proposta.

Nesse sentido, DM propõe uma reflexão sobre as virtudes de se intervir por polígonos. Todos os entrevistados abordaram a resposta a essa questão, destacando dois elementos comuns: **melhoria da qualidade dos resultados e do autofinanciamento**. Alocando talvez o mesmo tipo de investimento, os polígonos podem levar a melhores resultados formais, ambientais e uma melhor qualidade nos espaços. Para eles, um dos motivos para isso ocorrer é que os IUEI permitem aliar planejamento e gestão para definir padrões de urbanização customizados para o local e aplicados ao caso específico envolvendo múltiplos atores.

Outra questão relevante é a **capacidade dos IUEI de articular agendas relevantes, de habitações sociais econômicas acessíveis até a reconstrução após desastres naturais, e agentes com base no território**. Nesse contexto, para FS embora o urbanismo por polígonos proposto para a escala intermediária seja um processo amplo que vai além da estrutura instrumental, os IUEI representam um caminho para uma ação conjunta entre os setores público e privado em torno dessas agendas.

Eles também servem como uma alternativa a abordagens mais autocráticas, como a desapropriação (MR, Colômbia, 2023). A escala intermediária, nesse sentido, **oferece uma dimensão de pactuação viável**, o que a torna adequada para a gestão democrática de um território. De acordo com MR (Colômbia, 2023), os IUEI podem ser aplicados a territórios que demandam uma transformação profunda, envolvendo a coordenação de diversos atores. Isso não seria viável se fosse realizado lote por lote.

QUADRO 43 – SÍNTESE DA INCIDÊNCIA DE LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI SOB A PERSPECTIVA DOS AGENTES BEM-INFORMADOS

	Brasil	Colômbia	Espanha	Japão
Limites apontados				
Lógica do autofinanciamento limitada a valorização imobiliária e metodologias pensadas para nova ocupação	Sim	Sim	Sim	Sim
Dificuldades na gestão social das partes envolvidas para adesão ao instrumento	Sim	Sim	Sim	Não
Concorrência com outros instrumentos urbanísticos	Sim	Não	Não	Não
Dificuldade para a definição das bordas de atuação entre os agentes envolvidos	Não	Não	Sim	Não
Descompassos de expectativas e realidade na temporalidade de implementação dos projetos utilizando IUEI	Sim	Sim	Não	Não
Ineficácia do planejamento e/ou gestão urbanos	Sim	Sim	Sim	Não
Possibilidades				
Complementar o planejamento urbano multiescalar, baixando a escala territorial	Sim	Sim	Sim	Sim
A técnica gera maior qualidade urbana e ambiental, pois permite definição de padrões customizados ao local	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução do investimento estatal	Sim	Sim	Sim	Sim
Possibilitam uma ação conjunta entre o público e o privado, sendo uma alternativa à meios mais autocráticos como a desapropriação	Sim	Sim	Sim	Sim
A escala intermediária é uma dimensão de pactuação possível e por isso que pode ser explorada para a gestão democrática de um território	Sim	Sim	Sim	Sim

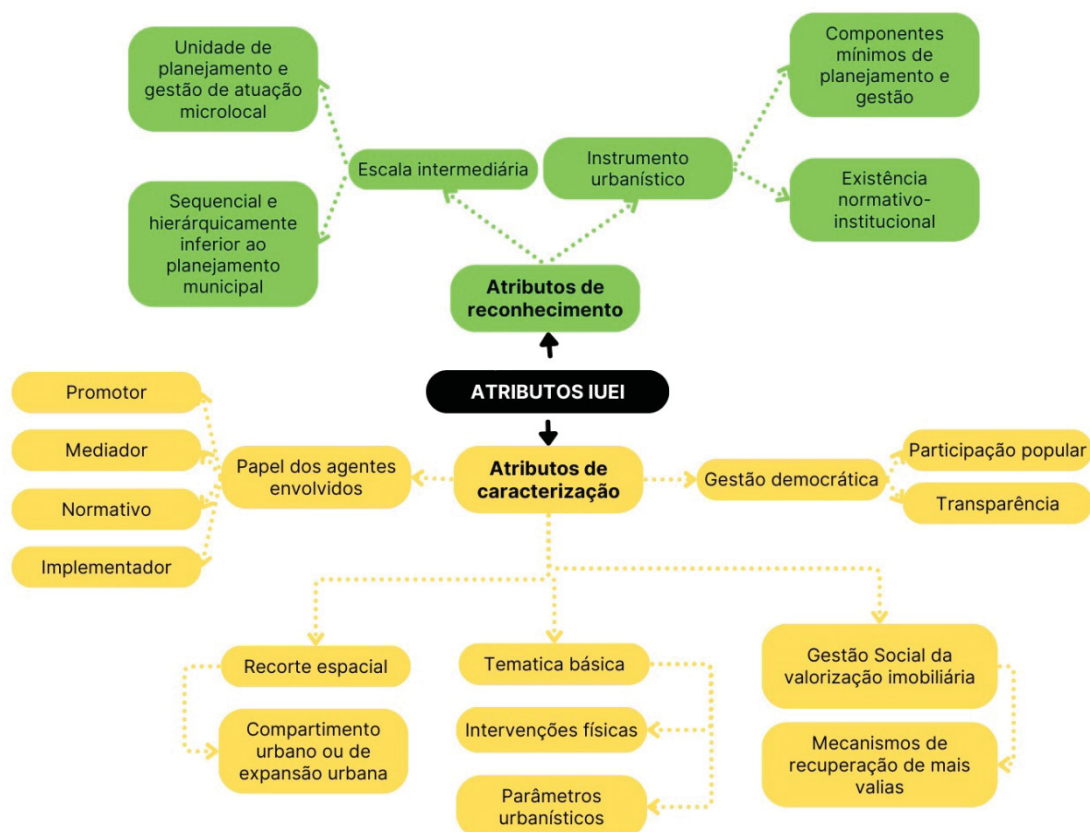
FONTE: A autora (2023).

7 IUEI, UMA NOVA CATEGORIA DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS A PARTIR DA ESCALA INTERMEDIÁRIA

7.1 MATRIZ ANALÍTICA E CONCEITO DOS IUEI

A FIGURA 30 apresenta uma síntese dos atributos identificados por meio de uma análise combinada de revisão de literatura e dados empíricos coletados e analisados nessa investigação. Os atributos foram organizados em duas categorias: "reconhecimento" e "caracterização". A primeira categoria engloba aqueles atributos que foram identificados de forma consistente nos achados teóricos e empíricos, e que compõem o conceito dos IUEI. Por outro lado, os atributos de caracterização, embora comuns nos dados, apresentaram assimetrias importantes em sua aplicação.

FIGURA 30 – ATRIBUTOS QUE COMPÕEM OS IUEI



FONTE: A autora (2023).

Os IUEI são definidos pela mistura de características de planejamento e gestão e podem ser identificados por meio de variáveis e unidades de medição, como diretrizes, finalidades, objetivos, diagnóstico, prognóstico, urbanismo, propostas, mecanismos de financiamento, entre outros, que são identificados por outras pesquisas. Outra característica essencial dos IUEI é sua existência a partir de mecanismos normativo-institucionais, como leis, decretos e órgãos públicos responsáveis, que se estabelecem como institutos ou instituições do direito urbanístico. No entanto, a característica mais distintiva dessas ferramentas é a sua atuação na escala intermediária. Os IUEI reconhecidos operam por meio de polígonos de dimensão microlocal, acionando uma unidade de planejamento e gestão sequencial e hierarquicamente inferior ao plano municipal. Com base nesses atributos, pode-se propor o seguinte conceito para os IUEI:

Os IUEI são mecanismos normativo-institucionais que mesclam procedimentos de planejamento e gestão urbanos para intervir em polígonos de

dimensão territorial microlocal, de forma a detalhar ou desenvolver o ordenamento municipal.

O atributo de temporalidade identificados em algumas pesquisas, não foram suficientemente caracterizados como atributos que delimita os IUEI. Os atributos recorrentemente identificados a partir da pesquisa empírica e por isso considerados como de caracterização foram:

- **Recorte espacial:** refere-se à delimitação do espaço e território abrangidos pelo instrumento. Essa delimitação pode variar de um único lote até várias quadras, e pode ser aplicada tanto em áreas ocupadas como em áreas livres, urbanas, de expansão urbana ou rurais;

- **Temática básica** que aborda as diferentes formas de intervenção urbanística e seus impactos na estrutura física de um compartimento, incluindo intervenções em sistemas públicos (parâmetros urbanísticos, sistema viário, mobilidade, saneamento, equipamentos urbanos e comunitários) e privados (edificações, funções urbanas, reestruturação de moradias), com consequentes efeitos socioespaciais;

- **Gestão social da valorização imobiliária** que aborda a forma como a regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas – como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo – que são absorvidas de forma privada⁶¹;

- **Gestão democrática** que é um requisito fundamental nos instrumentos urbanísticos, conforme previsto no direito urbanístico brasileiro. A gestão deve ocorrer tanto na fase de planejamento quanto de execução, e pode envolver a participação direta (por meio do legislativo) ou indireta (através de conselhos, comitês, etc.), transparência de informações e inclusão das diversas partes interessadas;

- **Agentes envolvidos**, foram identificados os seguintes agentes envolvidos nos IUEI: Estado, mercado imobiliário, proprietários fundiários, sistema financeiro e moradores. Esses agentes podem desempenhar vários papéis, como promotor (fornecimento de financiamento ou subsídios), mediador (facilitador entre os diversos envolvidos), implementador (responsável pelas intervenções físicas) ou normativo (definição das regras de aplicação do instrumento). Essas funções podem ser

⁶¹ Foi adotada a definição estabelecida por Santoro (2005, p. 6) para este atributo.

delegadas pelo Estado ao setor privado ou realizadas em parceria. Ademais, os agentes podem estar articulados entre si.

Tanto as variáveis quanto as suas unidades de medição podem variar dependendo do contexto, e uma maior precisão pode ser desenvolvida por pesquisas futuras que investiguem, em profundidade de casos, cada uma delas. inserir: O QUADRO 44 sintetiza e relaciona os atributos, sua categoria, as variáveis de identificação e unidades de medição, buscando contribuir como uma possível matriz analítica para futuras investigações sobre os IUEI.

QUADRO 44 – ATRIBUTOS, CATEGORIA, DESCRIÇÃO, VARIÁVEIS E UNIDADES DE MEDIÇÃO DOS IUEI

ATRIBUTO	C ⁶²	CARACTERÍSTICA MÍNIMAS DO IUEI	VARIÁVEIS IDENTIFICAÇÃO	DE	UNIDADES DE MEDIÇÃO
Componentes mínimos					
	(1)	Composição mista concomitante de planejamento e gestão	Existência concomitante de mecanismos de planejamento e de gestão		Diretrizes, finalidades, objetivos, diagnóstico, prognóstico, urbanismo, propostas, etc. Mecanismo de financiamento Meios de execução, meios de financiamento, institucionalização, responsáveis
Instituto ou instituição de direito urbanístico	(1)	Existência normativo-institucional	Criação e regulação por instrumento legal		Lei e decreto de criação e regulamentação
Escala intermediária	(1)	Unidade de planejamento e gestão urbanos sequencial e hierarquicamente posterior ao planejamento municipal ou supra-municipal (no caso de sua ausência)	Previsto hierarquicamente sequencial ao planejamento municipal no sistema de planejamento e gestão		Legislação urbanística que estabeleça o sistema de planejamento e gestão (Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Plano Metropolitano)
Temática básica	(2)	Intervenções físicas concomitante a alteração de parâmetro de parcelamento, uso e ocupação do solo sempre presentes	Intervenções físicas no espaço público Alterações de parâmetros construtivo		Implantação ou reestruturação de sistema viário, equipamentos comunitários e urbanos, saneamento, áreas de lazer, áreas verdes, etc. Mudanças de critérios parcelamento do solo; uso do solo; ocupação do solo (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, permeabilidade, altura, afastamentos, etc.)
Recorte espacial	(2)	Compartmento urbano ou de expansão urbana	Envolver uma ou mais quadras após a intervenção		Projeto de intervenção; Delimitação normativa da intervenção
Gestão social da valorização imobiliária	(2)	Forma de recuperação para a coletividade de parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas que são absorvidas de forma privada	Existir mecanismos de recuperação		CEPAC, outorga onerosa, transferência do direito de construir, repartido equitativo de cargas e benefícios, etc.
Gestão democrática	(2)	Participação popular e transparência obrigatória na aprovação e implementação do instrumento	Aprovação e implementação mecanismos de gestão democrática		Aprovação e implementação por: Câmara Municipal, Conselhos, Comitês, Audiências Públicas, Plespício, etc.

⁶² C = Categoria de atributos, (1) Atributos de enquadramento, (2) atributos de caracterização.

ATRIBUTO	C ⁶²	CARACTERÍSTICA MÍNIMAS DO IUEI	VARIÁVEIS IDENTIFICAÇÃO	DE	UNIDADES DE MEDIÇÃO
Papel dos agentes envolvidos	(2)	Hegemonia estatal com exclusividade do papel normativo Presença sempre presente do mercado imobiliário e dos proprietários fundiários como promotores, implementadores Sistema financeiro pode atuar como promotor ou mediador	Agentes envolvidos Papel dos Agentes envolvidos		Identificação dos agentes envolvidos Identificação do papel dos agentes envolvidos (normativo, promotor, implementador, mediador)

FONTE: A autora (2023).

7.2 DISCUSSÃO LIMITES E POSSIBILIDADES DOS IUEI PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS BRASILEIROS

No estudo comparativo dos casos brasileiro, espanhol e colombiano, foi constatado que a concepção de cascata de planejamento, usualmente aplicada a sistemas urbanos mais centralizados, também é pertinente ao contexto federativo brasileiro. Nele, o sistema de planejamento urbano apresenta escalas territoriais distintas, a saber: nacional, regional e local, incluindo as escalas macro, meso e microlocal (Friedmann, 2007; Souza, 2003; Villaça, 2001). Em cada uma dessas escalas, são identificados instrumentos urbanísticos específicos de planejamento. Entretanto, a dimensão territorial microlocal, que corresponde à escala intermediária de planejamento e gestão urbana, carece de clarificação como um componente sistêmico específico. No Brasil, observa-se uma superposição de conceitos similares, porém distintos: a dimensão territorial, as unidades do sistema de planejamento e gestão e os instrumentos urbanísticos. Enquanto a primeira se refere a um recorte territorial-geográfico, a segunda trata-se de um componente do sistema de planejamento e gestão urbana e a terceira consiste em ferramentas que acionam essa dimensão e esse componente. Portanto, é possível que existam outras atividades urbanísticas dimensionadas a partir de um recorte territorial-geográfico que não sejam necessariamente acionadas por um instrumento urbanístico, como alguns grandes projetos urbanos, por exemplo.

A falta de clareza a respeito da escala intermediária de planejamento e gestão urbana no Brasil torna-se evidente quando comparada aos outros dois países analisados, Colômbia e Espanha, onde a figura do planejamento do desenvolvimento, claramente vinculada a tratamentos de solo como a expansão ou renovação urbana, é explicitamente delineada pela normativa nacional (Cárdenas; Marriaga; Jiménez, 2018; Fernández Fernández, 2001). No Brasil, por outro lado, a escala intermediária é principalmente associada ao uso de instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas, e é acionada somente quando prevista no Plano Diretor. Portanto, é correto afirmar que, no Brasil, a escala intermediária é discricionária. Apesar disso, os resultados evidenciam que os Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) são uma realidade nos sistemas de planejamento municipal das seis metrópoles brasileiras estudadas, com fortes indícios de que essa realidade também ocorre nas demais metrópoles do país. Isso indica que a falta de uma

vinculação formal, como ocorre em outros países, não é um impedimento para o desenvolvimento do planejamento e gestão urbanos por polígonos de dimensão microlocal. Entretanto, esta prática ainda está subsumida no universo complexo do sistema urbanístico brasileiro.

Seria, então, uma oportunidade para o planejamento e gestão urbanos do Brasil recepcionar e aprofundar a escala intermediária por meio da revisão do sistema normativo nacional? Por um lado, no Brasil, o planejamento urbanístico é uma competência dos Municípios, e, portanto, quando o Estatuto da Cidade permite que este ente da federação crie seus próprios instrumentos, está em consonância com diretrizes constitucionais como a autonomia municipal e a descentralização de competências. Por outro lado, cabe à união estabelecer normas gerais do direito urbanístico, possibilitando a inserção da escala intermediária na cascata de planejamento, com diretrizes mínimas para a ordenação detalhada e pormenorizada de âmbitos concretos do território, uma vez que, pelo menos nas metrópoles, isso já está acontecendo.

Adicionalmente, os achados evidenciam que a escala intermediária pode ser uma oportunidade de percorrer o circuito normativo completo, pois abarca uma fase preliminar de preparação e reflexão, portanto, de planejamento, e uma fase executiva, de gestão. Assim, os IUEI podem constituir uma oportunidade de equacionar o caráter complementar do planejamento e gestão, tal como discutido por Souza (2003), a partir de um determinado território, proporcionando prognósticos mais precisos e articulando diferentes agentes por meio de projeto e de pautas temáticas, além de mecanismos que permitam reduzir a escala, estabelecendo um mecanismo de financiamento urbano e oferecendo uma dimensão viável de pactuação.

Entretanto, como já ponderado por Limonad (2007) e Souza (2003), não se pode desconsiderar que o planejamento e a gestão são profundamente influenciados pelo campo político. Os resultados indicaram que os IUEI geralmente incorporam algum tipo de parceria público-privada (Souza, 2003), estimulada pela valorização imobiliária, seja por alteração de parâmetros, seja por intensificação de infraestrutura, sendo que a apropriação e a distribuição dessa mais valia é objeto de disputa. Apesar de necessária uma análise mais aprofundada de casos, os IUEI podem tanto ser utilizados como base para a acumulação flexível do capital (Harvey, 2005), quanto sob uma perspectiva de um planejamento crítico e redistributivo (Souza, 2003). Nesse sentido, questiona-se se o Estatuto da Cidade, especialmente em relação à escala

intermediária, é suficiente para lidar com desafios como o imediatismo, a negligência do planejamento, a falta de qualificação técnica, a influência de grupos de interesse e pressões do setor imobiliário presentes no campo urbanístico (Souza, 2003b; Bassul, 2004). Isso é agravado pelo fato de que a implementação de IUEI no Brasil ainda requer um alto grau de determinação política municipal.

Ademais, é imprescindível destacar que o sistema urbanístico brasileiro atual é relativamente recente (com pouco mais de 20 anos de existência), e, nesse contexto, suas potencialidades e restrições ainda estão se evidenciando. Embora esta pesquisa tenha propiciado a delimitação conceitual e o reconhecimento de Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) como uma categoria analítica, além da identificação de suas características comuns, os resultados, no que tange ao cenário prático da implementação de tais instrumentos, ainda estão em evolução. Isso ocorre pelo fato de que a eficácia de tais ferramentas depende não apenas de sua base normativa, mas também da presença de uma robusta capacidade institucional e de um mercado imobiliário ativo e com elevado grau de maturidade. Essa perspectiva contrasta com alternativas de planejamento e gestão do solo mais consolidadas que são caracterizadas por abordagens passivas e padronizadas, com a aplicação de instrumentos como o zoneamento e o parcelamento do solo.

Outra indagação levantada pelos participantes brasileiros diz respeito ao efetivo benefício de ter uma variedade de instrumentos com propósitos bastante semelhantes, e se essa estratégia não poderia ser uma maneira de contornar as exigências mínimas estabelecidas na legislação nacional, como os estudos de impacto ambiental e de vizinhança. Esta questão requer uma investigação mais detalhada por si só.

Entretanto, restringir a possibilidade dos municípios criarem seus próprios instrumentos, atualmente implicaria em um impacto significativo nos sistemas normativos locais, incluindo a revisão dos planos diretores e, no mínimo, a alteração da nomenclatura das ferramentas locais. Portanto, uma medida desse porte demandaria uma investigação minuciosa da variedade e diversidade de Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária (IUEI) já existentes, e não apenas das conhecidas Operações Urbanas Consorciadas. Para isso, é essencial o aprimoramento de pesquisas, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), a fim de identificar as ferramentas presentes nos sistemas municipais que não explicitamente elencadas no Estatuto da Cidade.

8 CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS

Os resultados corroboraram as observações desta pesquisadora, fundamentadas em sua experiência profissional, acerca da prática de desenvolvimento de instrumentos urbanísticos destinados a detalhar ou complementar as diretrizes de ordenamento territorial municipal a partir de fragmentos territoriais de dimensão microlocal, caracterizados por Souza (2003a) como espaços vivenciados cotidianamente pelas pessoas, incluindo vizinhanças, bairros e quarteirões, os quais envolvem não apenas o componente privativo, mas também o componente coletivo, comunitário e compartilhado. É importante esclarecer que “detalhar” e “complementar” não implicam necessariamente em um movimento unidirecional das escalas superiores para as inferiores, embora este seja o modelo predominante nos casos estudados. No entanto, pode também ocorrer um movimento inverso, da dimensão microlocal para as escalas superiores, como nos casos de regularização fundiária, reversão de periferização ou propostas de urbanização por agentes privados. Esse movimento pendular entre determinação *top-down* e indeterminação *bottom-up*, evidente na construção normativa dos IUEI, requer um espaço normativo de complexa construção, pois tanto pode potencializar a atuação consorciada de agentes públicos e privados na construção de um resultado coletivo de melhor qualidade quanto facilitar a distribuição inequitativa dos ônus e benefícios da urbanização.

Outro ponto intrigante é que, embora o conceito de escala intermediária como uma unidade de planejamento e gestão urbana de dimensão microlocal se mantenha pertinente para todos os casos estudados, sua característica de vinculação hierárquica e sequencial ao planejamento municipal, percebida inicialmente a partir do estudo comparativo da legislação central de Brasil, Colômbia, Espanha e Japão, parece requerer maior reflexão. Isso se deve ao fato de que os resultados empíricos mostraram que a escala intermediária também pode operar como uma unidade de planejamento e gestão que flutua sem uma vinculação necessária às divisões administrativas, podendo ser acionada diretamente a partir da escala mesolocal (metropolitana) ou supranacional, como exemplificado pelos *macroprojectos* colombianos. Em um cenário de mudanças climáticas e desastres naturais, que não seguem a lógica das divisões nacionais, essa escala intermediária poderá, futuramente, ser utilizada para resolver problemas internacionais, aplicando-se tanto

a funções públicas de interesse comum quanto a funções de interesse ambiental difusas e internacionais. Isso pode ser observado em casos de planos que utilizam recortes como uma microbacia ou até mesmo no caso de como no caso de deslocamentos de populações em face de eventos extremos tanto naturais como antrópicos, como no caso de guerras. Dessa forma, a escala intermediária emerge como uma ferramenta flexível e adaptável o suficiente para auxiliar no enfrentamento de desafios contemporâneos de planejamento e gestão urbana em um contexto de crescente complexidade ambiental e territorial.

Nesse sentido, torna-se ainda mais evidente a pertinência do problema que motivou esta pesquisa, no qual questionamos se esses instrumentos de escala intermediária estariam subsumidos nos intrincados e complexos sistemas de planejamento e gestão urbana, e incluiríamos nesse ponto também o termo territorial, pela ausência de uma categoria específica. Isto não quer dizer que os instrumentos não estão sendo estudados, mas sim que estão sendo investigados isoladamente, ou englobados em tipos nacionais com nomenclaturas como o planejamento de desenvolvimento ou complementar, que não são insuficientes para reconhecer essa prática de maneira comparada. No Brasil, essa lacuna ficou evidente quando comparamos os resultados aqui obtidos que indicam ao menos 5 IUEI em cada metrópole, dos quais 40% tem ao menos os parâmetros em vigência e 29% tem as intervenções físicas em andamento, nas metrópoles investigadas, versus o resultado do MUNIC, focado em apenas um dos IUEI, as Operações Urbanas Consorciadas, que aparecem com apenas 11% com legislação específica aprovada. Em comum, está o fato das metrópoles parecerem ser um ambiente fértil para a utilização de IUEI. Além disso, o estudo dos sistemas colombiano e espanhol sugere que, mesmo nesses países, é possível encontrar Instrumentos de Escala Intermediária (IUEI) não identificados como tal, mas que funcionam de maneira similar, como o *Plan Zonal* de Bogotá e alguns planes especiales espanhóis.

Neste ponto, chegamos a nos questionar se seria possível fazer planejamento e gestão urbana e territorial em nosso tempo sem utilizar algum tipo de ferramenta de escala intermediária. Embora a resposta a essa inquietação mereça um maior aprofundamento teórico e empírico que compare muitos outros recortes espaciais além dos aqui estudados, algumas características da urbanização contemporânea parecem apontar para essa inevitabilidade. Entre essas características estão: a insuficiência da capacidade regulatória e de investimentos estatais; a pressão por uma

transição do planejamento robusto, determinístico e tecnocrático para modelos mais flexíveis, com o esmaecimento dos limites entre planejamento e gestão (Souza, 2003a); a dificuldade de tratar um tecido urbano complexo e fragmentado, especialmente nas grandes cidades (Limonad, 2007); entre outras questões.

Este tipo de atuação urbanística pode ser um caminho possível para tratar a sobreposição de camadas que ocorrem nas cidades em face de seus processos históricos. No entanto, também pode aprofundar as contradições causadas por esses mesmos processos históricos, acentuando a segregação e fragmentação (Limonad, 2007), a espoliação urbana (Oliveira, 1981) e até legitimando o desenvolvimento em saltos (Barros, 2004), que produzem imensa vulnerabilidade socioambiental. Nesse sentido, a proposição de superar a crítica ao planejamento em direção ao planejamento crítico, conforme proposto por Souza (2003a), parece muito pertinente também para o caso dos Instrumentos de Escala Intermediária (IUEI). Isso significa valorizar tanto a dimensão técnico-científica quanto a política, incorporando os diversos atores envolvidos no processo. Conforme explica Souza (2003a), adotar modelos menos centralizadores e rígidos, como os possibilitados pelos IUEI, não significa necessariamente ceder à mercadofilia, mas pode representar uma maneira de democratizar a ação coordenadora do Estado, incorporando gradualmente elementos de democracia participativa.

Neste contexto, o estudo comparado do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão permitiu identificar claramente uma categoria de instrumentos, cuja organização aqui proposta visa contribuir para a redução desse campo cego. A visibilização científica de uma práxis, neste caso, resultou na construção de um conceito e no reconhecimento de atributos mínimos essenciais (Fernandes, 2016) e atributos de caracterização.

A pesquisa documental, aliada a entrevistas e questionários com agentes bem informados, indicou como essenciais, ou seja, atributos que aparecem em 100% dos casos, a mescla entre planejamento e gestão, a instituição por mecanismos legais (leis e decretos) e o acionamento da escala intermediária enquanto unidade de planejamento e gestão urbana. Os IUEI apresentam simultaneamente procedimentos típicos do planejamento, que é reflexivo, quanto da gestão, que é executivo, chegando a ser denominado como ferramenta multipropósito pelo entrevistado colombiano. Apresentam também um esmaecimento entre o limite dessas duas etapas indissociáveis e complementares como já havia identificado Souza (2003b) para o

caso das Operações Urbanas Consorciadas. O fato de serem instituídos por mecanismos legais, reforça que se trata de uma atuação centralizada no Estado que necessita desse tipo de ferramenta para atuar, mas também que se tratam de uma subespécie dos instrumentos urbanísticos, a medida que o conjunto normativo dos IUEI permite estabelecer diretrizes, limitações, autorizações direcionando ações públicas e privadas para a realização do planejado, em consonância com os conceitos desenvolvidos por Duarte (2012) e Silva (2012). E aqui, resta o questionamento se a taxionomia dos instrumentos proposta pelo Estatuto da Cidade (institutos tributários e financeiros, jurídicos e políticos) não estaria contribuindo para a invisibilização de outras práticas normativas e se não necessitaria de uma revisão.

Além desses, os resultados mostraram a presença de certos atributos de caracterização que indicam a forma como a ferramenta se comporta, que se apresentam enquanto elementos identificáveis, mas apresentam incidência e caracterização variável nos diversos contextos, tais como: agentes envolvidos, temporalidade, recorte espacial, gestão social da valorização imobiliária, gestão democrática e temática básica.

O Estado desempenha um papel central entre os agentes IUEI. Proprietários fundiários e mercado imobiliário também estão sempre presentes. Além desses, o sistema financeiro e os moradores também participam em alguns casos. Como explicam Silva (2012) e Vallvé (2000), nos países estudados a função pública é uma competência exclusiva do Estado, o que explica a forte presença desse agente nos IUEI. No entanto, os resultados também enfatizam o papel dominante do Estado, que não apenas cumpre sua função regulatória, mas também atua como promotor, financiando intervenções, intermediando interesses e, em certos casos, implementando projetos. Dessa forma, o Estado se envolve diretamente no processo de urbanização por meio dos IUEI, tanto normativa quanto financeiramente, e indiretamente, ao conceder funções públicas a agentes privados.

Nesse contexto, é essencial estar atento para a atuação do Estado, pois nele há uma concentração de relações sociais, que podem sim ser promotor de progressos e equidade, mas também pode atuar como garantidor de dinâmicas herdadas e relações arcaicas dominadas por lógicas exteriores e espoliativas, como já bem caracterizou Oliveira (1981). Ou ainda agente de dinâmicas contemporâneas da acumulação flexível de capital, onde a cidade serve como base de fixação de capital e agente do sistema capitalista globalizado (Castells, 2000; Harvey, 2005), em um

cenário cuja intensa dinâmica de produção urbana não está diretamente relacionada a dinâmica demográfica ou as necessidades de qualidade de vida da população (Angel et al., 2021, 2015; Angel, Sheppard, Civco, 2005; UN-HABITAT, 2012). E nesse sentido, mesmo com as limitações da pesquisa em relação à metodologia adotada, que permite perceber mais o espaço concebido, é sintomático que agentes como o mercado imobiliário e os proprietários fundiários sejam mais presentes nos IUEI do que os moradores, que vivenciam o espaço, conforme caracterizado por Lefebvre (1999), associado à vida cotidiana com suas representações, discursos e contradições.

Percebo em minha prática profissional que aumentar a complexidade da gestão, agregando muitos agentes decisores no processo, foi apontada é percebida como um fator negativo que torna essa opção no caso dos IUEI pouco atrativa. Os entrevistados também trataram disso, explicando que esse processo pode inviabilizar, temporal, política e financeiramente uma determinada atuação urbanística. Este fator é tão relevante que influencia a definição do recorte espacial e a temporalidade de aplicação dos IUEI, como frequentemente ocorre no caso japonês, onde áreas com ocupantes ou proprietários dissidentes ao projeto são excluídas. Como solução, alguns IUEI, como os *planes parciales* e os *macroprojectos*, criaram divisões internas de pactuação, como as unidades de atuação urbanística. Além disso, tanto no Brasil quanto na Colômbia, outros mecanismos de associação, como a unificação imobiliária, as sociedades de propósito específico ou a *fidúcia*, são adotados. O problema dessa abordagem é que apenas atores com direitos reais, fornecidos pela propriedade fundiária ou pela incorporação de ativos financeiros, podem participar do processo, deixando os moradores sem esse grau de formalidade em uma posição vulnerável.

A forma como os agentes aderem ao projeto e o *enforcement* também influenciam no recorte espacial e na temporalidade. Mecanismos de adesão por meio de documento formal, tendem a ser menos morosos do que mecanismos de comunicação e oitiva, como as audiências públicas, onde a adesão é subentendida. Por esse motivo, no caso latino-americano, essa prática é muitas vezes evitada. O *enforcement*, ou seja, a capacidade governamental de manter a execução de um projeto ao longo do tempo, mesmo diante de crises ou mudanças políticas. Essa capacidade é bastante assimétrica quando comparamos o caso japonês com os casos latino-americanos (Espanha, Brasil e Colômbia). Nesse sentido, algumas

intervenções urbanísticas, mesmo instituídas por mecanismos legais, podem ser aplicadas por um período e depois simplesmente abandonadas. No caso espanhol, essa interrupção ocorre frequentemente por imposições judiciais. No Brasil, verifica-se que possivelmente há defeitos graves no sistema jurídico-normativo central, que afetam não só o *enforcement*, mas também a continuidade das ações dos IUEI. Somente o monitoramento dessas ferramentas ao longo do tempo permitirá verificar sua robustez diante dessas questões.

No entanto, nos contextos latino-americanos e mesmo espanhol, cujo *enforcement* tem muito menos força do que no contexto japonês, identificamos uma maior ênfase no controle social e na gestão democrática incorporada a estrutura dos IUEI, como um caminho para garantir uma atuação continuada do Estado. Nas metrópoles brasileiras, a opção frequentemente utilizada são os Comitês e Conselhos Gestores, presentes em 90% dos Instrumentos de Escala Intermediária (IUEI) com parâmetros urbanísticos em vigência e obras em andamento. Gohn (2006) caracteriza esse tipo de participação como uma tendência à institucionalização, definida como a inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, através de estruturas mistas compostas por agentes públicos e privados, criadas por lei. Porém, essa forma de participação pode ou não possibilitar a inclusão de atores afetados, uma vez que ocupantes de um determinado território não necessariamente têm assento nessas instâncias que efetivamente executam a gestão.

No caso brasileiro, há uma conjugação dessas ferramentas com a participação social por meio da democracia representativa, além da participativa, através de audiências públicas e mecanismos de transparência. Isso não garante que os afetados estarão na mesa de decisão sobre uma determinada intervenção urbanística, o que parece ser uma questão não apenas de falta de oportunidade por parte do Estado, mas também da dificuldade de se instituir uma efetiva ação comunicativa entre os diversos atores. No entanto, identificamos alguns casos que contrariam este esvaziamento da efetiva participação popular e gestão democrática, como em certos projetos de reurbanização no Japão, onde o sistema de pontos envolveu locatários, e na Colômbia, em planes parciais que envolviam áreas ocupadas, como o *Plan Parcial Naranjal* em Medellín e o *Plan Parcial Triângulo Fenícia* em Bogotá. Esse processo comunicativo, passa pelo entendimento dos ganhos e perdas de uma atuação na escala intermediária.

Verifica-se aqui a importância de os instrumentos não apenas incorporarem a gestão social da valorização da terra (Santoro, 2005), mas também apresentarem metodologias que permitam a todos os atores afetados compreender e participar na distribuição equitativa dos ônus e benefícios. Observam-se diferenças significativas no nível de maturidade dos IUEI em relação a este atributo. Algumas ferramentas possuem metodologias bastante desenvolvidas, como os CEPACs nas Operações Urbanas Consorciadas, o reparto equitativo de cargas e benefícios na Colômbia, a *reparcelación* na Espanha, e as diversas metodologias japonesas no *Land Readjustment*. No entanto, especialmente no contexto brasileiro, constatou-se que em apenas 64,29% dos IUEI identificados, há presença de mecanismos para medir as cargas e benefícios e promover a distribuição justa e equitativa dentro de um determinado IUEI. Ou seja, não só não tem métodos de comunicação dos ganhos e perdas para as partes envolvidas, como não fazem ao menos a captura de mais valias geradas pela atuação pública. Essa falha substancial constitui um ponto crítico, pois não apenas pode permitir a privatização inadequada das mais-valias geradas por intervenções públicas, conforme alertado por Santoro (2005), mas também contribuir para a invisibilização de processos que promovem desigualdades, segregação, fragmentação e espoliação urbana.

Diante do exposto, conclui-se que o objetivo da pesquisa de delimitar e examinar os IUEI, reconhecendo sua presença nos sistemas de planejamento e gestão urbanos do Brasil, Colômbia, Espanha e Japão, foi alcançado, constituindo uma categoria específica de instrumentos. Contudo, o estudo enfrentou algumas limitações durante o processo. O método empregado baseou-se em pesquisa documental, entrevistas e questionários, o que restringiu os resultados à perspectiva dos espaços concebidos e percebidos, deixando espaço para exploração futura do terceiro elemento da tríade de Lefebvre (1999), que engloba o espaço vivido. Outra limitação foi o recorte espacial adotado, focado apenas nos níveis centrais (nacionais) e em um número limitado de cidades, todas elas metrópoles.

Apesar das limitações mencionadas, esta pesquisa teve como objetivo contribuir para a redução de uma lacuna de conhecimento, destacando a importância de uma reflexão teórico-conceitual sobre as práticas relacionadas ao desenho e aplicação de instrumentos urbanísticos que têm sido pouco explorados. Com o reconhecimento dos IUEI, esta pesquisa aponta para um vasto campo de estudo futuro, incluindo um contexto internacional mais abrangente e cidades de diferentes

tamanhos, entre diversas possibilidades de investigação baseadas em recortes espaciais específicos. Ao longo do desenvolvimento desta investigação identificamos que alguns temas mereciam um aprofundamento específico tanto na sua inter-relações com outros autores e teorias, quanto na investigação mais detalhada dos conteúdos apresentados neste estudo, abaixo listamos algumas sugestões para pesquisas futuras:

- A relação dos IUEI com aumento da vulnerabilidade ecológica ou socioambiental resultante dos processos expansivos extensos ou intensos, com base em estudos como os de Alves *et al.*, (2008) e Bovet, Reese e Köck (2018);
- A contribuição dos IUEI na solução ou agravamento da fragmentação urbana e a segregação de renda nas metrópoles, com base em investigações como as promovidas por Guo, Buchmann e Schwarz (2019) e Limonad (2007);
- O impacto dos IUEI nos conflitos pela disputa de proximidade no espaço intraurbano, aprofundando os estudos de Villaça (2001);
- As potenciais formas de apropriação dos IUEI por agentes locais e globais, no contexto do sistema econômico global, conforme discutido por Brenner (2018), Castriota (2016), Lefebvre (1999), Harvey (2005), Castells (1999) e Fix (2009);
- O papel da escala intermediária, e seus instrumentos, em relação aos fixos e fluxos globais de financiamento, comércio e ideias, segundo as análises de Castells (2000), Friedmann (2007), Harvey (2005), Lefebvre (1999), Haynes *et al.* (2020) e Santos (2005);
- A utilização dos IUEI dentro do contexto peculiar brasileiro, considerando as dinâmicas arcaico-modernas, como a periferização, a autoconstrução e a espoliação urbana, bem como os processos hegemônicos e oligárquicos, conforme abordado por Bonduki (1994), Maricato (1979), Kowarick (2020), Oliveira (1981), Holanda (2006) e Marés (2003).
- Aprofundar esta investigação sobre as motivações⁶³ por trás da adoção desse tipo de instrumento, prevendo outras possibilidades que não a adoção da OUC, indicada pelo Estatuto da Cidade;

⁶³ Ainda conforme MR (Colômbia, 2023), os planes parciais podem tomar decisões complementares de urbanismo, como definir percentuais destinados a cada uso do solo, edificabilidades máximas, áreas para habitação de interesse social e, em Bogotá, podem chegar até a decisões de desenho urbano como de espaços público e das quadras.

- Avaliar o modelo de planejamento e gestão urbanos brasileiro sob a perspectiva comparada a outros sistemas mais detalhados e mais vinculantes já desde o nível central, como o espanhol e o colombiano;
- Aprofundamento desta pesquisa a partir da análise de cidades com distintas dimensões e complexidades, ser analisado como as médias ou as grandes metrópoles, por exemplo;
- A pesquisa empírica foi planejada de modo a abranger as percepções de atores do espaço vivido, complementando a tríade proposta por Lefebvre (1999);
- O estudo de revisão de pesquisas nacionais de implementação do Estatuto da Cidade, como o MUNIC, considerando a possibilidade de existência de outros IUEI além daqueles indicados na legislação nacional;
- A pesquisa comparado dos níveis do ordenamento territorial, considerando os meandros da descentralização das competências em face da complexidade quando se trata deste tema, não só no Brasil, como em outros países;
- O estudo, talvez aplicado, de pesquisa e desenvolvimento de inovações urbanas a partir da escala intermediária;
- A comparação do potencial da escala intermediária para o financiamento das cidades em face de outros tipos de instrumentos como a outorga onerosa e a contribuição de melhoria, por exemplo;
- A possível existência da apropriação de IUEI para desvio da determinação para a recuperação da valorização imobiliária definida pelo Estatuto da Cidade;
- A pesquisa de IUEI como ferramenta redistributiva e de gestão democrática;
- Dentre outras muitas possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALVES, Claudia Durand; ALVES, Humb; ERTO; PEREIRA, Madalena Niero; MONTEIRO, Antônio Miguel Vieira. Análise dos Processos de Expansão Urbana e das situações de Vulnerabilidade Socioambiental em escala Intra-urbana. **IV Encontro Nacional Da Anppas**, [S. l.], 2008.

ANGEL, Shlomo; SHEPPARD, Stephen C.; CIVCO, Daniel L. The Dynamics of Global Urban Expansion. **The World Bank**, [S. l.], n. September, 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 14, n. 40, 1999. DOI: 10.1590/s0102-69091999000200009.

AZEVEDO, Vanessa; CARVALHO, Margarida; COSTA, Flávia; MESQUITA, Soraia; SOARES, Joana; TEIXEIRA, Filipa; MAIA, Ângela. Transcrever entrevistas: questões conceituais, orientações práticas e desafios. **Revista de Enfermagem Referência**, [S. l.], v. IV Série, n. Nº14, 2017.

BARDAJÍ, E. El planeamiento de escala intermedia como corazón del planeamiento español: una propuesta de nueva organización de las figuras de planeamiento. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, [S. l.], v. 43, n. 169–0, p. 579–585, 2011. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76085>.

BARROS, Joana Xavier. **Urban Growth in America Latina Cities**. 2004. University of London, London, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/295719509>. Acesso em: 8 out. 2021.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** 2004. UnB, [S. l.], 2004.

BENTO, A. V. Como fazer uma revisão da literatura: Considerações teóricas e práticas. **Revista JA (Associação Académica da Universidade da Madeira)**, [S. l.], v. 65, ANO VI, p. 42–44, 2012. Disponível em: <http://www3.uma.pt/bento/Repositorio/Revisaodaliteratura.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BOCANEGRA, JUAN CARLOS GARCÍA. Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas públicas. In: **Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia**. BID ed. [s.l: s.n.].

BOVET, Jana; REESE, Moritz; KÖCK, Wolfgang. Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. **Land use policy**, [S. l.], v. 77, p. 837–845, 2018.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. 1ed. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, Neil; KATSIKIS, Nikos. Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene. **Architectural Design**, [S. l.], v. 90, n. 1, 2020. DOI: 10.1002/ad.2521.

BUSQUETS, J. Evolución del planeamiento hacia la escala intermedia. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 22, n. Lisboa, p. 1–14, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4612531/mod_resource/content/0/JuanBusquet.pdf.

CÁRDENAS, Elber José Cohen; MARRIAGA, Jorge Armando Díaz; JIMÉNEZ, Walberto Badillo. Proyecto urbano y ciudad a escala intermedia: caso distrito Medellín-Novation-ruta N. **Procesos Urbanos**, [S. l.], v. 5, p. 42–48, 2018.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 10, n. IPPUR, p. 9–25, 2003.

CARRILLO, A. C. P. Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planeado por Javier García Bellido en 1997. **Revista ACE**, [S. l.], v. Ano III, n. 7, p. 135–144, 2008. DOI: 10.5821/ace.v3i7.2443. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5646/8_Augusto_pinto.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

CARRILLO, Augusto César Pinto. La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento. **LAS CIUDADES DEL MAÑANA**, [S. l.], p. 39, 2010.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 1ed. ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

CASTRIOTA, Rodrigo. Urbanização planetária ou revolução urbana? De volta à hipótese da urbanização completa da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 507, 2016. DOI: 10.22296/2317-1529.2016v18n3p507.

CÉSPEDES, Roy Allan Jiménez. De la urbanización a la intervención urbana estratégica: Instrumentos de planificación intermedia en Costa Rica. **REVISTARQUIS**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2016.

CHARRY, OLGA BEATRIZ ROJAS. **Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación**. 2023. Universidad Nacional de Colombia, [S. l.], 2023.

COHEN CÁRDENAS, Elber José; DÍAZ MARRIAGA, Jorge Armando; BADILLO JIMÉNEZ, Walberto. Proyecto urbano y ciudad a escala intermedia: caso distrito Medellín-Novation-ruta N. **Procesos Urbanos**, [S. l.], v. 5, 2018. DOI: 10.21892/2422085x.408.

CONTRERAS ORTIZ, Yency. 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. **Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**, [S. l.], [s.d.].

CORREIA, V.; NETO, L.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos Urbanísticos À Luz Dos Planos Diretores: Uma Análise a Partir De Um Circuito Completo De Intervenção**. 1943 **Texto para discussão** Rio de Janeiro IPEA, , 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/TD_1943.pdf.

DE BLAS, MÓNICA. ¿Quién quiere una ciudad? El Plan Parcial del sector PP5 del

NA ESPANHA E APONTAMENTOS COMPARATIVOS COM O BRASIL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 103, 2018. DOI: 10.1590/0102-129/103.

GUAZI, Taísa Scarpin. Diretrizes para o uso de entrevistas semiestruturadas em investigações científicas. **Revista Educação, Pesquisa e Inclusão**, [S. l.], v. 2, 2021. DOI: 10.18227/2675-3294repi.v2i0.7131.

GUO, Cheng; BUCHMANN, Carsten M.; SCHWARZ, Nina. Linking urban sprawl and income segregation - Findings from a stylized agent-based model. **Environment and Planning B-Urban Analytics and City Science**, [S. l.], v. 46, n. 3, p. 469–489, 2019. DOI: 10.1177/2399808317719072.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 14ed. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HAYNES, K. E.; KULKARNI, R.; SAHAY, H.; STOUGH, R. R. Limits on city size and related topics. **Land Use Policy**, [S. l.], 2020. DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104963.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo HorizonteUFMG, , 1999.

LEFEBVRE, Henri. **LA PRODUCTION DE L'ESPACE**. 4 ed. ed. Paris.

LIMONAD, Ester. Urbanização Dispersa Mais Uma Forma De Expressão Urbana? **Revista Formação (Online)**, [S. l.], v. 1, n. 14, 2007.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: ARTE, C/ (org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte. p. 71–102.

LOZANO VALENCIA, Pedro J. La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia. **Investigaciones Geográficas**, [S. l.], n. 32, 2003. DOI: 10.14198/ingeo2003.32.05.

MAHTTA, R.; MAHENDRA, A.; SETO, K. Building up or spreading out? typologies of urban growth across 478 cities of 1 million+. **Environmental Research Letters**, [S. l.], v. 14, n. 12, 2019. DOI: 10.1088/1748-9326/ab59bf.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. **Maldonado Copello, María Mercedes." La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III núm. 7 juny 2008, p. 43-66, [S. l.], 2008.**

MALERONKA, Camila. Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana. **Tese de Doutorado**, [S. l.], 2010.

MALERONKA, CAMILA; HOBBS, JASON. **Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?** SÃO PAULO.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ed. ed. [s.l.] : Editora Atlas S.A., 2003.

MILITELLI, FA. Transformação urbana: alcances e limites: o exemplo de Bogotá. [S. l.], 2015. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/381>. Acesso em: 5 ago. 2021.

MONTANDON, DT. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. USP, [S. l.], 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19032010-111532/pt-br.php>. Acesso em: 5 ago. 2021.

MONTANDON, DT; SOUZA, F. F. De. **Land Readjustment e operações urbanas consorciadas**. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização Extensiva E Lógicas De Povoamento: Um Olhar Ambiental. In: **SANTOS, Milton et. al. (orgs.) Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpu, 1994. p. 169–181.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **Do Urbanismo à Política Urbana: Notas Sobre a Experiência Brasileira**: Textos para Discussão Cedeplar-UFMG. [s.l.] : Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1981. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/RePEc:cdp:texdis:td011>.

MOSCARELLI, FERNANDA; BUGS, GEISA. Reflexões sobre os limites e escalas de planejamento e gestão brasileiros. **Confins: revue franco-brésilienne de géographie**, [S. l.], p. 50, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/37138>.

NAREDO, JOSÉ MANUEL; TOJO, JOSÉ FARIÑA. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL. In: ESPAÑA, MINISTERIO DE VIVIENDA GOBIERNO (org.). **LIBRO BLANCO DE LA SOSTENIBILIDAD EN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESPAÑOL**. Madrid. p. 17–23.

NETTO, V. M.; FISZON, M.; MOREIRA, M. C. Pesquisa urbana no Brasil: uma leitura inicial. In: **XVII ENANPUR**. [s.l: s.n.]. p. 1–21.

NEUMAN, Michael. **The compact city fallacy**. *Journal of Planning Education and Research*, 2005. DOI: 10.1177/0739456X04270466.

OCHI, Takeo. JICA's Technical Cooperation and the Global Dissemination of Land Readjustment. **Land Readjustment**, [S. l.], p. 205, 2018.

OLIVEIRA, F. L. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4ed. ed. São Paulo: CEBRAP Vozes, 1981.

PANERAI, P.; CASTEX, J.; DEPAULE, J. C.; SAMUELS, I. **Urban Forms: The Death and Life of the Urban Block**. [s.l.] : Architectural Press, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=j5YtygEACAAJ>.

PENALVA SANTOS, ÂNGELA MOULIN SIMÕES; VASQUES, PEDRO HENRIQUE RAMOS PRADO. POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UM AVANÇO NORMATIVO NA GESTÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS. **REVISTA DE DIREITO DA CIDADE**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 1771–1790, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/20914/15358>.

REESE, Eduardo; MALERONKA, Camila; ROJAS, Maria Cristina. **Grandes proyectos urbanos: conceptos y lecciones de política en América Latina**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://go.lincolninst.edu/Reese_WP23ER1.pdf?_gl=1*14m1aoc*_ga*NzEzNDcyMTA2LjE3MDU5MjAwODY.*_ga_26NECLE3MM*MTcwNTkyMDA4Ni4xLjEuMTcwNTkyMDExNi4wLjAuMA..&_ga=2.54645289.363152791.1705920086-713472106.1705920086.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], n. 16, p. 31–49, 2001. DOI: 10.1590/s0104-44782001000100004.

SANTORO, PF. PLANEJAR A EXPANSÃO URBANA. [S. l.], 2012. Disponível em: <http://www.curvelomg.com.br/planos.diretor/zona-urbana/cidades/1.cidades.resumo.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

SANTOS JUNIOR, O. A. do.; MONTANDON, D. T. (org. .. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4919200/mod_resource/content/0/Santos_Jr_e_Montandon_2011_Planos_Diretores.pdf.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5ed. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SETTE, A. **Para cima, para dentro ou para fora: como crescem as cidades? Caos planejado**. 2021. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/966172/para-cima-para-dentro-ou-para-fora-como-crescem-as-cidades>. Acesso em: 1 set. 2023.

SILVA, CLEITON FERREIRA DA; LEGROUX, JEAN; DA SILVA, ANASTÁCIO ALVES; MORCUENDE, ALEJANDRO. ENTREVISTAS COM AGENTES BEM-INFORMADOS. In: CONSEQUÊNCIA (org.). **METODOLOGIA DE PESQUISA EM ESTUDOS URBANOS**. São Paulo. p. 123–148.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2012. a.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: https://www.estantevirtual.com.br/livros/jose-afonso-da-silva/direito-urbanistico-brasileiro/3180761895?gclid=CjwKCAjwkvWKBhB4EiwAGHjFndIJor4DcpgFnD0JvoxaMQD6KVyYJAbpK9kftBH5l6kf-HcOUuGthoCHKoQAvD_BwE. Acesso em: 6 out. 2021b.

SOUZA, F. F. **Métodos de planejamento urbano: projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano**. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009. Disponível em: https://issuu.com/landreadjustment/docs/metodos_planejamento_urbano/298.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. a.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. b.

TERÁN, Fernando De. **Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-**

1980). Madrid. Disponível em: <https://oa.upm.es/11086/>.

ULTRAMARI, C. Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2013. DOI: 10.20396/urbana.v1i1.8635116.

VAINER, C. Prefácio. *In: O jogo continua: megaeventos esportivos e cidades*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2011. p. 9–15.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

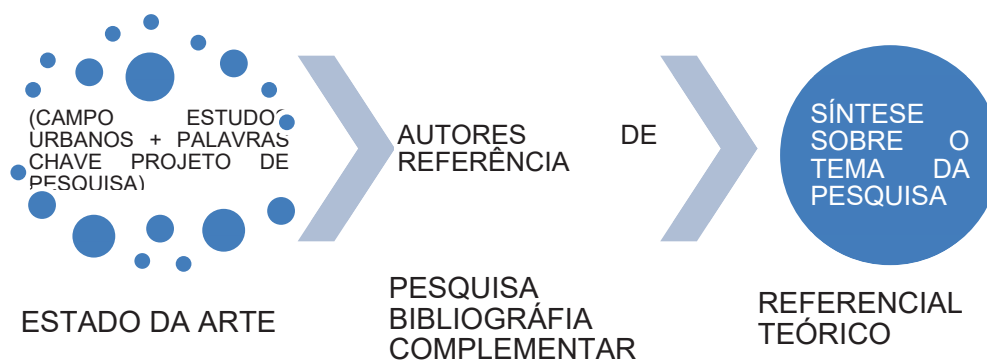
WU, S.; SUMARI, N. S.; DONG, T.; XU, G.; LIU, Y. Characterizing urban expansion combining concentric-ring and grid-based analysis for latin american cities. **Land**, [S. l.], v. 10, n. 5, 2021. DOI: 10.3390/land10050444.

YIN, R. K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE 1 – PROCEDIMENTOS DA REVISÃO DA LITERATURA

Foram adotadas duas técnicas para a elaboração da revisão da literatura: o estado da arte ou revisão sistemática da literatura e a pesquisa bibliográfica complementar de autores de referência (FIGURA 1). A escolha dessas ferramentas se deu devido à necessidade de mapear, identificar e delimitar de forma sistemática, no extenso campo de estudos sobre a escala intermediária, pesquisas que relacionassem os dois *constructos*⁶⁴ articulados no problema da pesquisa.

FIGURA 1 – REVISÃO DA LITERATURA E ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO DA ARTE DA PESQUISA



FONTE: A autora (2023).

O estado da arte seguiu procedimentos adaptados a partir das recomendações de Bento (2012) e consistiu nas seguintes etapas: definição dos descritores; definição das bases de pesquisa; pesquisas nas bases de pesquisa; elaboração de relatório quantitativo; elaboração de relatório qualitativo (FIGURA 2).

⁶⁴ Conforme Yin (2001, p. 9), constructos são critérios para julgar a qualidade dos projetos de pesquisa, consistindo no “estabelecimento correto de medidas operacionais para os conceitos que estão sendo estudados”.

FIGURA 2 – PROCEDIMENTOS DO ESTADO DA ARTE



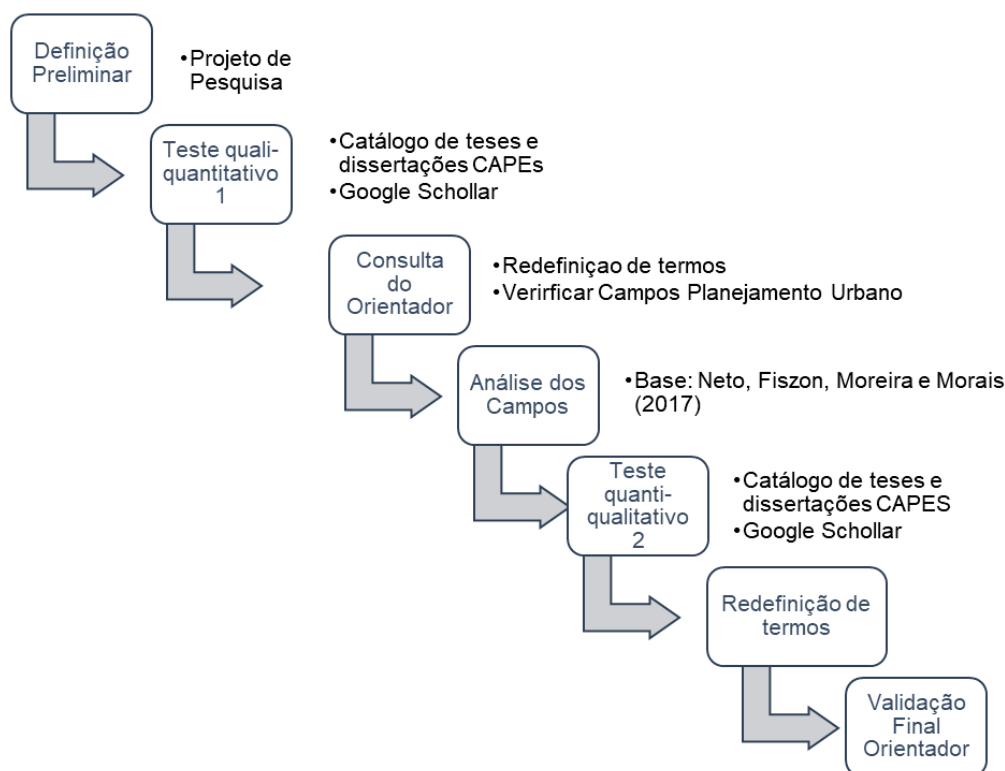
FONTE: A autora (2023).

A definição dos descritores foi feita em 7 etapas, como ilustra a FIGURA 3. Todas essas etapas visam garantir uma boa aderência dos termos aos objetivos da pesquisa a ser desenvolvida. Para isso a exatidão dos termos foi essencial.

Em uma etapa inicial, denominada definição preliminar, foram utilizados os termos que já haviam sido adotados no projeto de pesquisa: planejamento urbano, escala intermediária, desenvolvimento fundiário, reajuste de terrenos (e seus sinônimos) e plano parcial. Na segunda etapa, essas palavras-chave passaram por um teste quanti-qualitativo que consistiu na consulta no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e no *Google Scholar* dos termos. Adotou-se essas fontes de pesquisa por reunirem informações de diversas bases, e reunirem tanto fontes primárias como secundárias.

Como resultado dessa etapa foram definidos os seguintes descritores: escala intermediária/ *escala intermedia/ intermediate scale*; plano parcial/ *plan parcial/ partial plan*; reajuste de terrenos/ *reajuste de tierras/ Land Readjustment*,.

FIGURA 3 – PROCEDIMENTOS DE DEFINIÇÃO DOS DESCRITORES



FONTE: A autora (2023).

A definição das bases de pesquisa foi feita com base nas seguintes referências: bases recomendadas por especialistas e lista de bases disponíveis na intranet da UFPR. Essa etapa foi uma das mais complexas do processo, porque há bases abertas (gratuitas), bases pagas e com acesso pela UFPR e outras bases pagas não disponíveis.

Destaca-se a dificuldade de acesso às bases fechadas, que só foi possível após processo de pedido de informações junto à tecnologia da informação da instituição (UFPR), o que comprometeu o cronograma de desenvolvimento da pesquisa e resultou em um dispêndio muito grande de tempo na busca por formas de acesso alternativo à essas bases.

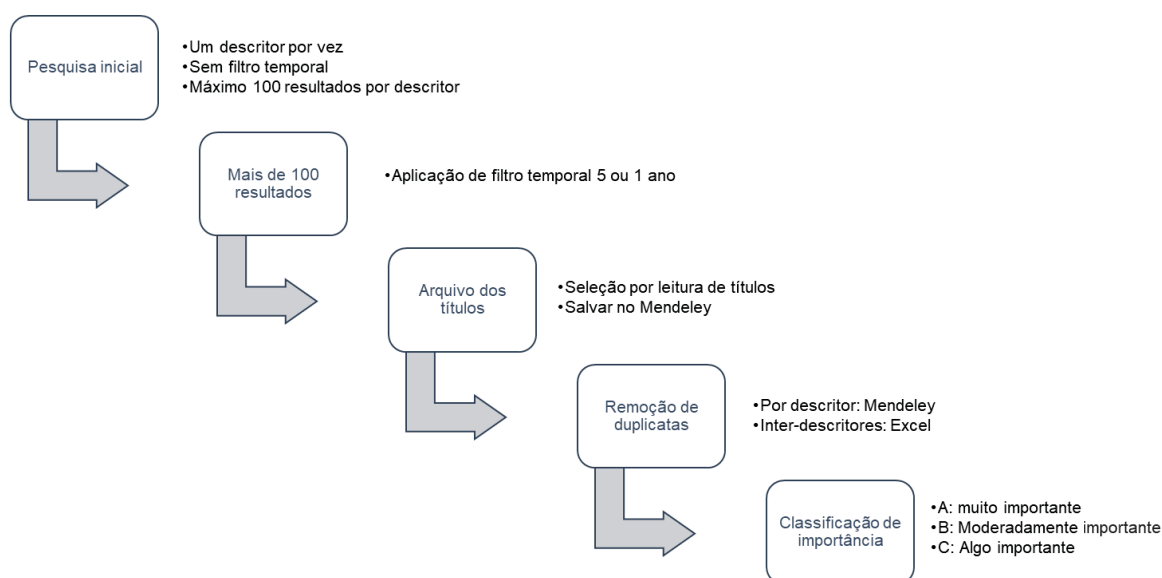
Como resultado desta fase, foram selecionadas as seguintes bases: Catálogo de teses e dissertações CAPES; Periódicos CAPES; *Web of Science*; *Scopus*; *Scielo*; *Mendeley* e *Google Scholar*.

Após definição de descritores e das bases, realizou-se a pesquisa propriamente dita, que seguiu as etapas descritas na FIGURA 7. A pesquisa foi de dois tipos: Periódicos e Teses e Dissertações. A sequência dos procedimentos foi similar em

ambos os casos, a exceção da última etapa que no caso dos periódicos decidiu-se classificar e no caso das teses e dissertações decidiu-se selecionar. A pesquisa na base *Google Scholar* foi a única em que foi aplicado mais de um descritor por pesquisa, para limitar o número enorme de retornos que essa base disponibiliza.

No caso dos periódicos, a regra geral adotada foi: utilizar um descritor por vez, sem filtro temporal e retorno máximo de 100 resultados. No caso de passar de 100 resultados, foi avaliado a oportunidade de redução por filtro temporal de dois tipos: 5 anos e 1 ano. Verificou que apenas em poucos casos retornava mais de 100 periódicos.

FIGURA 4 – PROCEDIMENTOS DE PESQUISA NAS BASES



FONTE: A autora (2023).

Para seleção foram lidos os títulos e resumos das teses e dissertações e salvo em Excel a referência bibliográfica das selecionadas. A segunda etapa foi a leitura dos títulos daqueles selecionados, que foram salvos na base de dados *Mendeley*. Foi necessário a remoção de duplicatas, a qual ocorreu em duas etapas no *Mendeley* (por descritor) e no *Excel* (inter-descritores). Depois, foi feita a leitura de resumos e classificados os periódicos como “A” (muito importante), “B” (moderadamente importante) e “C” (algo importante), seguindo as recomendações de Bento (2012).

RESULTADOS DA PESQUISA NAS BASES

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	1982	Miyazawa, M.	Land readjustment in Japan.	Land readjustment	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	1982	Seele, W.	Land readjustment in the Federal Republic of Germany.	Land readjustment	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	1982	Doebel, W.A.	Land readjustment: a different approach to financing urbanization.	Land readjustment: a different approach to financing urbanization.	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	1982	Doebel, W.A.	Reshaping land readjustment to serve the needs of lower-income groups: the 1980 Korean Master Plan.	Land readjustment	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1986	Nagamine, H.	The land readjustment techniques of Japan	Habitat International	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1987	Masser, I.	Land readjustment: an overview	Third World Planning Review	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1997	Larsson, G.	Land readjustment: A tool for urban development	Habitat International	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1999	Sorensen, A.	Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area	Urban Studies	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2000	Sorensen, A.	Land readjustment and metropolitan growth: An examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area	Progress in Planning	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2012	Correa Giraldo, Yeymy María	Metodología para la formulación de un Plan Parcial		A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2015	Castillo Castañ, Paula	Manual metodológico de apoyo para la formulación de los planes parciales		A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2018	Ochi, Takeo	JICA's Technical Cooperation and the Global Dissemination of Land Readjustment	Land Readjustment	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2019	Gallego, Francis	Los Planes Parciales del Plan General de A Coruña de 1967	Ciudades (Valladolid, Spain)	A

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
			co Dinís Díaz			
					En: Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe-LC/L. 2473-P- 2005-p. 21-27	B
MACROPROJETO	Journal Article	2005	Parés, María Isabel	Estrategia municipal para la intervención integral de asentamientos humanos espontáneos de Managua, Nicaragua		B
MACROPROJETO	Generic	2013	Mejía Conde, Stella	Análisis de las grandes operaciones urbanas a partir de dos modelos de gestión en la ciudad de Bogotá: Ciudad Salitre-Nuevo Usme		B
MACROPROJETO	Journal Article	2013	Sanche z, Diana Marcela Gómez	Desarrollo Homogéneo y Segregación. Dinámicas del poder en el contexto urbano: caso macroproyecto San José de Manizales	Gestión y ambiente	B
MACROPROJETO	Journal Article	2014	Carolín a, S.M.	Alternative practices from design for the restoration of the historical memory of a space from an urban renewal process Prácticas alternativas desde el diseño, para la restitución de la memoria histórica de un espacio, a partir de un proceso de renovaci	Kepes	B
MACROPROJETO	Journal Article	2014	Puerto, José Ricardo Álvarez	DESARROLLO URBANO O DESPLAZAMIENTO URBANO: MACROPROYECTO DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL, COMUNA SAN JOSÉ, MANIZALES	Revista ratio Juris	B
MACROPROJETO	Conference Proceedings	2014	Méndez , Luz Amparo	Los macroproyectos de interés social nacional y su impacto frente al ordenamiento territorial: el caso de Ciudad Verde	VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona- Bogotá, junio 2014	A
MACROPROJETO	Journal Article	2014	Moreno Luna, C. A., Carlos August o	Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha	Territorios	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
MACROPROJETO	Journal Article	2017	Romero , Mateo	La reconfiguración territorial: macroproyecto de la centralidad sur, Valle de Aburrá, Colombia. 2018	Revista de la Facultad de Trabajo Social	B
MACROPROJETO	Journal Article	2018	Jurado- Alvarán , Claudia	Construcciones territoriales juveniles y sus aspectos psicosociales en perspectiva del Macroproyecto de renovación urbana, Comuna San José, Manizales, Colombia	Prospectiva	B
MACROPROJETO	Journal Article	2018	Suárez Valenci a, Carolín a	El concepto de borde a partir de los factores de formación		C
MACROPROJETO	Journal Article	2018	Babiloni a, R.	Strategic urban planning through urban macro projects: Citizen perception of the linear park "La Ronda del Sinú" in the city of Montería, Colombia Planificación urbana estratégica a través de macroproyectos urbanos: Percepción ciudadana sobre el parque	Revista de Urbanismo	B
MACROPROJETO	Book	2018	Roldán, Suly María Quinchí a	Urbanismo en Medellín, siglo XIX: Aportes a la discusión		A
MACROPROJETO	Journal Article	2019	Phillips, E.	Lincoln's well-considered political economy (the 'American System') trumped the Free Trade British System	Cambridge Journal of Economics	A
MACROPROJETO	Journal Article	2019	Óscar Alfonso , A.R.	Neocorporatist arrangements in the habitational policy. An analysis of the macroprojects of national social interest in Colombia Arreglos neocorporatistas en la política habitacional. Un análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colom	Territorios	A
MACROPROJETO	Journal Article	2020	Johnso n, A.	Ciudad Verde: A New Neighborhood for Colombia	International Trade Journal	B
MACROPROJETO	Journal Article	2020	Zapata, V.Y.H.	Sociodemographic, cultural, environmental and agroecological characterization in order to adopt urban agriculture in the municipality of Tuluá, Colombia	WSEAS Transactions on Environment and Development	B
MACROPROJETO	Journal Article	2021	Pinilla, Juan Felipe	Governance through Con flict: Consensus Building in the Fenicia Urban Renewal Project in Bogotá, Colombia	Built Environment	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
MACROPROJETO	Journal Article		Garcés Granada, Félix Mariano	Expansión urbana metropolitana y espacio rural: una referencia a Medellín (Colombia)		A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1974		La experiencia de los planes parciales en Barcelona	Cuadernos de arquitectura y urbanismo A + U-Architecture and Urbanism	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1982		NEW-YORKS NEW LAND READJUSTMENT	Planning and Administration	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	1982	Nakamura, A	THE POLITICS OF URBAN-PLANNING IN JAPAN - THE CASE OF THE LAND READJUSTMENT PROGRAM	Environment and Planning A	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1984	Forester, R	LAND READJUSTMENT - A DIFFERENT APPROACH TO FINANCING URBANIZATION - DOEBELE, WA		B
PLANO PARCIAL	Journal Article	1990	Shultz, M M	THE POTENTIAL APPLICATION OF LAND READJUSTMENT IN THE UNITED-STATES	Urban Lawyer	B
PLANO PARCIAL	Book	1994	González, L. M.	La Práctica del planeamiento urbanístico	Espacios y sociedades. Serie general	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1994	Hebert, M	LAND READJUSTMENT - A MODERN APPROACH TO URBANIZATION - LARSON, G	Land Use Policy	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1995	Asami, Y.	Evaluation of the shape of residential lots in land-readjustment projects	Regional Science and Urban Economics	C
PLANO PARCIAL	Book Section	1998	García-Bellido, Javier	Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura	USB Cali, Especialización en Proyecto Urbano, que ha escaneado el documento de García-Bellido, Javier. Ministerio de Desarrollo Económico, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional – CENAC. Revista Desarrollo Urbano en Cifras	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	1999		Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos	Análisis Político	A

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
PLANO PARCIAL	Journal Article	1999	Sorensen, A.	Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area	Urban Studies	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2000	Sorensen, A.	Conflict, consensus or consent: Implications of Japanese land readjustment practice for developing countries	Habitat International	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2000	Liebmann, G. W.	Land readjustment for America: A proposal for a statute	Urban Lawyer	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2000	Daniell, T.	Small sites in urban Japan: Land readjustment, urban planning and urban sprawl on the Tokyo metropolitan area	Architecture D'Aujourd'hui	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2005	Lin, T.-C.	Land assembly in a fragmented land market through land readjustment	Land Use Policy	C
PLANO PARCIAL	Book	2006	Maldonado, María Mercedes	Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos	... of Land Policy, Bogotá	A
PLANO PARCIAL	Book	2006	Mercedes, María	Planes parciales, Gestión asociadas y mecanismos de distribución equitativa	Panamericana Formas e Impresos	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2007	Li, L.-H.	Land readjustment: An innovative urban experiment in China	Urban Studies	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2008	Mehmet Caglar, Borstnar, Angelica	THE ANALYSIS OF LAND READJUSTMENT PROCESS WITH REGARD TO FORMATION OF URBAN SPACE	Metu Journal of the Faculty of Architecture	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2008	Foski, Mojca	VOLUNTARY LAND READJUSTMENT CASE-ANALYSES	Geodetski Vestnik	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2009	Foski, Mojca	APPLICATIONS OF LAND READJUSTMENT	Geodetski Vestnik	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2009	Foski, Mojca	EVALUATING URBAN LAND READJUSTMENT IN SLOVENIA IN THE INTERNATIONAL CONTEXT	Geodetski Vestnik	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2009	Erdem, R.	Problems of land readjustment process in Turkey	Scientific Research and Essays	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
PLANO PARCIAL	Journal Article	2011	Türk, S.S.	Potential application of land readjustment method in urban renewal: Analysis for Turkey	Journal of Urban Planning and Development	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2011	Balta, M.O.	Spatial Reflection of Urban Planning in Metropolitan Areas and Urban Rent; a Case Study of Cayyolu, Ankara	European Planning Studies	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2011	Ünlü, T.	Towards the conceptualization of piecemeal urban transformation: The case of Mersin, Turkey	Built Environment	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2012	Yau, Y.	Homeowner Involvement, Land Readjustment, and Sustainable Urban Regeneration in Hong Kong	Journal of Urban Technology	C
PLANO PARCIAL	Thesis	2012	Mayorga, Jennifer	Limitaciones en la gestión de planes parciales en áreas de renovación urbana en la ciudad de Bogotá, D.C.	Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Javeriana	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2012	Restrepo Ruiz, Alfredo	Poder y gestión del suelo Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín	Escenarios: Empresa y Territorio	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2012	Balta, M.T.	Urban Development Process of Built Environments in Metropolitan Areas in Turkey: Case Study of Angora Settlement, Ankara	Journal of Urban Planning and Development	C
PLANO PARCIAL	Thesis	2013	Irina Cabrer a Sánchez	LOS PLANES PARCIALES DE RENOVACIÓN URBANA EN BOGOTÁ (2000-2012): IDENTIFICACIÓN DE OBSTÁCULOS Y PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN	UPC	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2013	Caicedo Medina, V.E.	Participatory urban model. The case of partial plan in Bogota Fenicia Modelo urbano participativo. El caso del plan parcial fenicia en bogotá	Cuadernos de Vivienda y Urbanismo	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2014	Mukherji, A.	Land readjustment during post-disaster urban reconstruction	Journal of the American Planning Association	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2014	Supriatna, A.	Land readjustment for upgrading Indonesian kampung: A proposal	South East Asia Research	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2014	Byahut, S.	Post-earthquake reconstruction planning using land readjustment in Bhuj (India)	Journal of the American Planning Association	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2014	Mittal, J.	Self-financing land and urban development via land readjustment and value capture	Habitat International	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2014	Munoz-Gielen,	Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing	European Urban and Regional Studies	A

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
			Demetrio			
PLANO PARCIAL	Journal Article	2015	Jandrić, Am	COOPERATIVE LAND READJUSTMENT A BOTTOM-UP STRATEGY FOR RECONSTRUCTING AREAS OF UNPLANNED URBAN DEVELOPMENT	Prostor	A
PLANO PARCIAL	Book	2015	Pérez, Federico	De la renovación a la revitalización: desafíos para Bogotá /	Colección Bogotá humana	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2015	Adam, A.G.	Land readjustment as an alternative land development tool for peri-urban areas of Ethiopia	Property Management	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2015	Condesa, B.	Land readjustment in Portugal: The case of Sines	Town Planning Review	B
PLANO PARCIAL	Report	2015	Alcaldía Mayor de Bogotá	Planes Parciales de Desarrollo	Evolución y Práctica Bogotá 2000-2015	B
PLANO PARCIAL	Book Section	2016	Sadiq, Ahmad Ramin	A Feasibility Study of Land Readjustment Projects in Afghanistan by Developing and Applying Gaming Simulation	Simulation and Gaming in the Network Society	C
PLANO PARCIAL	Thesis	2016	García, Javier	Evolución y balance de los planes parciales en Medellín 1999-2016	Repositorio institucional UN	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2016	Dijkstra, Paula	Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development	Gim International-the Worldwide Magazine for Geomatics	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2016	Ligrone Fernández, Pablo	Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay	Bitácora Urbano Territorial	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2016	Gielen, Demetrio	Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective	Cities	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2016	Munoz Contreras	Urban Planning System in Bogotá: Regulations, Practices, and Results of "Planes Parciales" 2000-2015	Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
			Ortiz, Yency			
PLANO PARCIAL	Journal Article	2016	Ortiz, Y.C.	Urban planning system in bogota: Rules, practices, and results of “planes parciales” 2000-2015 Sistema urbano em Bogotá: Regras, práticas e resultados dos “planes parciales” 2000-2015 Sistema urbanístico en Bogotá: Reglas, prácticas y resultados de lo	Cuadernos de Vivienda y Urbanismo	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Lisec, Anka	Apeldorn Declaration on Land Consolidation and Land Readjustment For Sustainable	Geodetski Vestnik	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Solima n, A.M.	Land readjustment as a mechanism for New Urban Land Expansion in Egypt: experimenting participatory inclusive processes	International Journal of Urban Sustainable Development	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Gozalv o Zamora no, M.J.	Non-Negotiable Developer Obligations in the Spanish Land Readjustment: An Effective Passive Governance Approach that ‘de facto’ Taxes Development Value?	Planning Practice and Research	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Francel , A.	Overlapping historical cartography as a method of morphological analysis and taking planning decisions. Ibagué, Colombia, 1935-2016 La superposición de cartografía histórica como método de análisis morfológico y toma de decisiones urbanísticas. Ibagué, Colombia	Urbe	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Calderó n, E.	The endurance of the modernist planning paradigm: the Functional City in contemporary planning in Medellín, Colombia	Journal of Architecture and Urbanism	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Sanabri a Artundu aga, Tadeo Humber to	Unidades de actuación urbanística o de gestión: casos de aplicación en tres planes parciales de Bogotá D. C.	Questionar: Investigación Específica	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2017	Byahut, S.	Using land readjustment in rebuilding the earthquake-damaged City of Bhuj, India	Journal of Urban Planning and Development	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	García Ferrari, S.	Contemporary tendencies in Colombian urban planning: the case of the ‘Planes Parciales’ in Medellín	International Planning Studies	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Ferrari, Soledad	Contemporary tendencies in Colombian urban planning: the case of the 'Planes Parciales' in Medellín	International Planning Studies	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Garcia Almeida, J.	Improving land readjustment practice. Application of management models to Portugal	European Planning Studies	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Francisco Carvaja I., Capacho, Wolfgang	TERRITORIAL TRANSFORMATIONS BY PARTIAL PLANS OF URBAN RENOVATION	Bitacora Urbano Territorial	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Carvaja I., Capacho, W.F.	Territorial transformations by partial plans of urban renovation Transformaciones territoriales por planes parciales de renovación urbana	Bitacora Urbano Territorial	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Achury-Briceño, R.	Territory Ordering Plans (TOP), urbanism and architecture. Producing public space in urban tissue Planes de Ordenamiento Territorial (POT), urbanismo y arquitectura. Producir espacio público en tejido urbano	Bitacora Urbano Territorial	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	van der Krabben, E.	The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy	Habitat International	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Carvajal, Capacho, Wolfgang Francisco	Transformaciones territoriales por planes parciales de renovación urbana. Barrio El Naranjal, un territorio en negociación	Bitacora Urbano Territorial	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2018	Holtslag-Broekhof, S.	Urban land readjustment: Necessary for effective urban renewal? Analysing the Dutch quest for new legislation	Land Use Policy	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Gielen, Demetrio Munoz	A framework for analyzing the effectiveness and efficiency of land readjustment regulations: Comparison of Germany, Spain and Israel	Land Use Policy	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Restrepo Ruiz, Alfredo	Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica / Approach to urban planning in Colombia. Notes for a historical understanding	Estudios Demográficos y Urbanos	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Daza Hoyos, Ricardo Andrés	Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: la distribución equitativa entre actores	Cuadernos de Vivienda y Urbanismo	A
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Daza Hoyos, Ricardo Andres	Evaluating the Land Readjustment in Colombia: An Equitable Distribution among the Actors	Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Gallego, Francisco Dinís Díaz	Los Planes Parciales del Plan General de A Coruña de 1967	Ciudades (Valladolid, Spain)	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Larrodé, E.L. Díaz Gallego, Francisco Dinís	The amara urban project-expansion (Donostia-san Sebastián, 1964): Transition/evolution or rupture/innovation? El Plan Parcial-Ensanche de Amara (Donostia-San Sebastián, 1964): ¿transición/evolución o ruptura/innovación?	Ciudad y Territorio Estudios Territoriales	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Díaz Gallego, Francisco Dinís	The Partial Plans of the A Coruna Master Plan of 1967	Ciudades-Revista Del Instituto Universitario De Urbanística De La Universidad De Valladolid	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2019	Adam, A.G.	Thinking outside the box and introducing land readjustment against the conventional urban land acquisition and delivery method in Ethiopia	Land Use Policy	C
PLANO PARCIAL	Journal Article	2020	Álvarez Naranjo	Hacia un examen descriptivo de la vivienda social en los planes de renovación urbana en el centro de Bogotá	Revista de Geografía Espacios	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
			Juan Camilo			
PLANO PARCIAL	Journal Article	2020	Munoz Gielen, Demetrio	Transparency and evolution in the use of negotiated developer obligations within land readjustment in Spain	Urban Research & Practice	B
PLANO PARCIAL	Journal Article	2021	Delgado, A.	Participatory process for land readjustment as a strategy to gain the right to territory: The case of San José—Samborombón—Guayaquil	Land Use Policy	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1981	Yamazaki, K.	Changes of land tenure and agricultural and environmental problems in land readjustment projects - a case study of the Horie land readjustment projects in Edogawa-Ku, Tokyo.	Geographical Review of Japan	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	1982	Seele, W.	Land readjustment in the Federal Republic of Germany.	Land readjustment	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1984	Foresta, R.	LAND READJUSTMENT - A DIFFERENT APPROACH TO FINANCING URBANIZATION - DOEBELE, WA	Environment and Planning A	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	1994	Hebbert, M.	LAND READJUSTMENT - A MODERN APPROACH TO URBANIZATION - LARSON, G	Land Use Policy	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2000	Liebmann, G. W.	Land readjustment for America: A proposal for a statute	Urban Lawyer	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2000	Daniell, T.	Small sites in urban Japan: Land readjustment, urban planning and urban sprawl on the Tokyo metropolitan area	Architecture D Aujourd'hui	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2001	Steinbrunner, C.	Land readjustment by short term procedure Bodenmanagement im Beschleunigten Zusammenlegungsverfahren	Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2003	Yasuda, K.	Home Moving Tendency in Completed Land Readjustment Projects viewing Household Characteristics and Housing Forms -Case study on Takasaki Higashikaizawa Land Readjustment Project-	journal of the city planning institute of japan	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2003	Ge, J.	Life cycle assessment in the environmental impact evaluation of urban development - A case study of land readjustment project, Hyogo District, Japan	Journal of Zhejiang University: Science	C

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2003	Rachi, M.	Study on Introduction Situation and Problems of District Planning in Land Readjustment Project Area at Suburbs —Based on Surveys of the Whole Country and Kanazawa City—	Journal of the City Planning Institute of Japan	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2004	Pan, X H	A study on the urban operation of the mining city	Orient Academic Forum Special	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2005	Turk, S.S.	Land readjustment: An examination of its application in Turkey	Cities	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2005		Reajuste de derechos de propiedad del suelo urbano en ciudades del Japón y de Colombia	Desafíos	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2007	Turk, S.S.	An analysis on the efficient applicability of the land readjustment (LR) method in Turkey	Habitat International	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2007	Home, R.	Land readjustment as a method of development land assembly: A comparative overview	Town Planning Review	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2008	Turk, S.S.	An examination for efficient applicability of the land readjustment method at the international context	Journal of Planning Literature	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2008		Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá	ACE: Architecture, City and Environment	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2008	van der Krabbe n, E.	Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment	Town Planning Review	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2008	Meshur , Mehme t Caglar	THE ANALYSIS OF LAND READJUSTMENT PROCESS WITH REGARD TO FORMATION OF URBAN SPACE	Metu Journal of the Faculty of Architecture	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2008	Li, Honggu ang	Urban Operation and Urban Management Innovation Research	Proceedings of 2008 Conference on Regional Economy and Sustainable Development	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2009	Yau, Y. Y.	A study on the acceptability of land readjustment for urban regeneration in Hong Kong	Urbani Izziv	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2009	Foski, Mojca	EVALUATING URBAN LAND READJUSTMENT IN SLOVENIA IN THE INTERNATIONAL CONTEXT	Geodetski Vestnik	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2009	Foški, M.	Evaluating urban land readjustment in Slovenia in the international context Vrednotenje komasacije zemljišč za namen gradnje v Sloveniji v mednarodnem kontekstu	Geodetski Vestnik	C

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2009	Blanco, C.	Land readjustment application in Colombia: Countermeasures to gentrification through PUI	AIJ Journal of Technology and Design	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2009	Kobayashi, T.	Study on the method of intensive replotting on the mix enforcement of land readjustment project and urban redevelopment project	AIJ Journal of Technology and Design	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2010	Çete, M.	Turkish land readjustment: Good practice in urban development	Journal of Urban Planning and Development	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2011	Santoro, Paula Freire	GT1-1096 O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE: A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA	Anais ENANPUR	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Conference Proceedings	2011	Ganau, Joan	New practices and tools for land planning in Catalonia and Spain	International Conference Virtual City and Territory (7è: 2011: Lisboa)	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2012	Zabihi, H.	Analysis of land readjustment (LR) methods used in Joibareh, Iran	Indian Journal of Science and Technology	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2012	Khiavy, S.H.	Land readjustment: An examination of its conceivability application in Iran (to lay emphasize on the Legal aspect)	Advances in Environmental Biology	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Generic	2012	Bastos, Pedro Alexandre Ribeiro	O reparcelamento no domínio do direito do ordenamento do território e do urbanismo no ordenamento jurídico português		A
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2013	Fourie, C.	Land readjustment for peri-urban customary tenure: The example of Botswana	Demystifying the Mystery of Capital: Land Tenure and Poverty in Africa and the Caribbean	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2013	Abascal, Eh	Transformations of the target area of the Vila Leopoldina-Jaguare urban operation by the real estate market: a residential verticalization as force in urban development	Eure-Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2014	Ishida, J.	Colonial modernity and urban space: Seoul and the 1930s land readjustment project	Constructing the Colonized Land: Entwined Perspectives of East Asia Around WWII	B

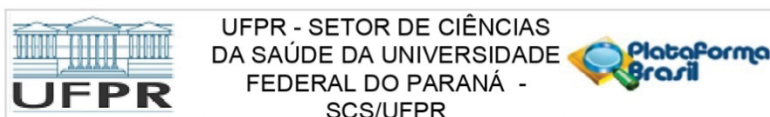
TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2014	Mukherji, A.	Land readjustment during post-disaster urban reconstruction	Journal of the American Planning Association	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2015	Yilmaz, A.	An evaluation framework for land readjustment practices	Land Use Policy	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2015	Jandrić, Am	COOPERATIVE LAND READJUSTMENT A BOTTOM-UP STRATEGY FOR RECONSTRUCTING AREAS OF UNPLANNED URBAN DEVELOPMENT	Prostor	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2015	Jandrić, A.M.	Cooperative land readjustment: A Bottom-up strategy for reconstructing areas of unplanned urban development Zadružna komasacija: Bottom-up strategija za rekonstrukciju područja neplanske gradnje	Prostor	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2015	Adam, A.G.	Land readjustment as an alternative land development tool for peri-urban areas of Ethiopia	Property Management	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2015	de Lucena Sarlo, Débora	Projetos específicos de expansão urbana: perspectivas e desafios à sua implementação na Região Metropolitana de Belo Horizonte		B
REAJUSTE DE TERRENOS	Book Section	2016	Sadiq, Ahmad Ramin	A Feasibility Study of Land Readjustment Projects in Afghanistan by Developing and Applying Gaming Simulation	Simulation and Gaming in the Network Society	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2016	Rahnama, Mohammad Rahim	Analysis the Status of Land Readjustment (LR) in Urban Development of Iranian Cities, A Case of Gonabad Neighborhood Garden	Mediterranean journal of social sciences	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2016	NUNEZ, ANGEL ICA	FINANCING INFRASTRUCTURE FOR URBAN REDEVELOPMENT		A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2016	Dijkstra, Paula Gielen, Demetri	Land Consolidation and Land Readjustment for Sustainable Development	Gim International-the Worldwide Magazine for Geomatics	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2016	Munoz	Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective	Cities	C

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
REAJUSTE DE TERRENOS	Book Section	2016	Irazabal, Clara	Public, private, people partnerships (PPPPs): Reflections from Latin American cases	Private communities and urban governance	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2017	Asano, J.	A study on planning characteristic of land readjustment by central area revitalization project in reconstructed city from war damaged	AIJ Journal of Technology and Design	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2017	Lisec, Anka	Apeldorn Declaration on Land Consolidation and Land Readjustment For Sustainable	Geodetski Vestnik	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2017	Soliman, A.M.	Land readjustment as a mechanism for New Urban Land Expansion in Egypt: experimenting participatory inclusive processes	International Journal of Urban Sustainable Development	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2017	Tan, R.	Public and self-organized land readjustment in rural China – A comparison	Journal of Rural Studies	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2017	Yuan, D.	Urban village renewal in China: From state-led to self-organized land readjustment	Urban Planning and Renewal	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Book		Holtzlag-Broekhof, S.	A Dutch perspective on land readjustment: Low practicability without mandatory legislation	Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2018	Kötter, T.	A German perspective on land readjustment: A proper instrument of modern urban governance for efficient land use	Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land	B
REAJUSTE DE TERRENOS			MORENO, OSCAR EDUARDO			
REAJUSTE DE TERRENOS	Generic	2018	DO PÉREZ	A RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS URBANAS E A MATERIALIZAÇÃO DE JUSTIÇA SOCIOESPACIAL EM BOGOTÁ E SÃO PAULO		B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2018	Almeida, J.	Improving land readjustment practice. Application of management models to Portugal	European Planning Studies	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2018	Khorram, S.	Land readjustment for urban development and post-disaster reconstruction of earthquake damaged areas	Cities	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2018	Condesa, B.	Land readjustment in Portugal: Theoretically attractive but eternally postponed in practice	Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land	B

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍVEL
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2018	Chavunduka, Charles	Land readjustment: The missing link in urban Zimbabwe	African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Book	2018	Dixon-Gough, R.	The role of land consolidation and land readjustment in modern society	The Role of the State and Individual in Sustainable Land Management	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2018	Holtsga-Broekhof, S.	Urban land readjustment: Necessary for effective urban renewal? Analysing the Dutch quest for new legislation	Land Use Policy	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2019	Gielen, Demetrio Munoz	A framework for analyzing the effectiveness and efficiency of land readjustment regulations: Comparison of Germany, Spain and Israel	Land Use Policy	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2019	Hoyos, R.A.D.	Evaluating the land readjustment in Colombia: An equitable distribution among the actors Avaliar o reajustamento de terras na Colômbia: A distribuição equitativa entre atores Evaluar el reajuste de tierras en Colombia: La distribución equitativa entre	Cuadernos de Vivienda y Urbanismo	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2019	Supriya Kumari, A.	Land readjustment as a technique of urban land management: -A case of Aya Nagar, New Delhi	International Journal of Engineering and Advanced Technology	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2020	Guggemos, R.	Considering climate protection and adaptation in rural land readjustment Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaanpassung in der ländlichen Bodenordnung	AVN Allgemeine Vermessungsnachrichten	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2020	Bix, D. dos Santos Junior, Orlando Alves	Measures of rural land readjustment in the context of climate impact adaptation Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung im Kontext der Klimafolgenanpassung	AVN Allgemeine Vermessungsnachrichten	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2020	Muñoz Gielen, D.	Public property and social function: the destination of urban lands in the Porto Maravilha Urban Operation	Urbe-Revista Brasileira De Gestao Urbana	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2020		Transparency and evolution in the use of negotiated developer obligations within land readjustment in Spain	Urban Research and Practice	C

TEMA	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	NÍV EL
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2021	Çağdaş , V.	An institutional analysis of land readjustment in Turkey	Survey Review	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2021	Colak, H.E.	Evaluating success factors in the land readjustment applications: a case study of Trabzon Province, Turkey	Survey Review	C
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2021	Ribeiro, Orlando Pinto	Reparcelamento: reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso na política urbana brasileira		A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article	2021	Wiriyas a, N.M.A.	Socio-physical transformation towards sustainable urban morphology through land readjustment in Indonesia	Civil Engineering and Architecture	B
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article		Santoro , Paula Freire	O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade	ESTUDOS URBANOS	A
REAJUSTE DE TERRENOS	Journal Article		de Almeid a, Reginal do Magalh ães	Participação Popular nos Instrumentos de Planejamento Urbano: o Caso Belorizontino das Operações Urbanas e o de Medellín dos Planes Parciales		B
					Revista Desempenho	

APÊNDICE 2 – TERMO LIVRE E ESCLARECIDO APROVADO PELO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária Intraurbana (IUEII) e a estruturação da expansão urbana

Pesquisador: LETICIA NERONE GADENS

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 70415723.8.0000.0102

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.163.905

Apresentação do Projeto:

Trata-se da apresentação do projeto de pesquisa intitulado "Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária Intraurbana (IUEII) e a estruturação da expansão urbana", sob a responsabilidade da Profa. Dr.^a Leticia Nerone Gadens, na condição de orientadora da aluna pós-graduanda Emanuele Leal, do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (PPU/UFPR). O projeto prevê a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, envolvendo em torno de 30 participantes da pesquisa, reconhecidos como "pessoas que se enquadrem como agentes bem informados na área de planejamento urbano, ordenamento territorial e instrumentos urbanísticos", constituindo o critério de inclusão da pesquisa. "Os participantes da pesquisa serão recrutados a partir de rede do método de agentes bem informados", com base em Silva et.al. (2022), devidamente referenciado no projeto. O critério de exclusão será aplicado a "qualquer pessoa recrutada que não tenha a possibilidade de utilizar um computador ou dispositivo móvel".

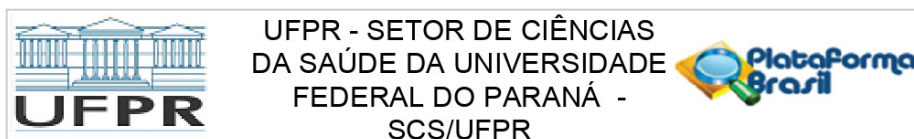
Objetivo da Pesquisa:

Geral

Analisar limites e possibilidades da aplicação dos Instrumentos Urbanísticos de Escala Intermediária Intraurbana (IUEII) para estruturação da expansão urbana.

Específicos

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar
Bairro: Alto da Glória
UF: PR **Município:** CURITIBA **CEP:** 80.060-240
Telefone: (41)3360-7259 **E-mail:** cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 6.163.905

- A) Compreender a dinâmica de expansão urbana;
- B) Conceituar e identificar os atributos que definem os IUEII;
- C) identificar como os IUEII têm sido utilizados em Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Salvador (BA), Recife (PE), Fortaleza (PE);
- D) Analisar limites e as possibilidades de aplicação dos IUEII em áreas expandidas.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos

Conforme consta no projeto detalhado, os riscos inerentes ou decorrentes da pesquisa incluem "desconforto, cansaço ou tédio ao responder os questionários ou entrevistas".

A possibilidade da ocorrência é considerada mínima e estima-se que o participante da pesquisa poderá "sentir cansaço ou tédio durante o preenchimento dos questionários". No entanto, as perguntas serão sucintas e cada "participante será informado do tempo médio para responder os questionários".

Benefícios

"A pesquisa auxiliará na construção de base teórica (conceito e atributos) para discutir os limites e possibilidades da escala intermediária intraurbana no Brasil, tendo como referência a sua aplicação como instrumento consolidado em países como a Espanha, Colômbia e Japão.

A investigação possibilitará identificar e analisar instrumentos urbanísticos que atuam de forma similar, mas que estão subsumidos nos sistemas de ordenamento territorial municipal, com diversos nomes (Operações Urbanas, Operações Urbanas Simplificadas, Plano Desenvolvimento Regional, Transformação Urbanística Localizada, Projeto de Intervenção Urbana, dentre outros), em face da delegação regulamentar aos Municípios estabelecida pela legislação nacional.

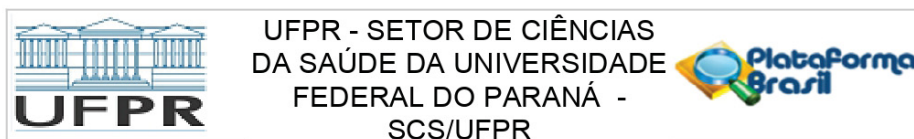
Além disso, permitirá construir uma base analítica dos limites e possibilidades da utilização desses instrumentos para a estruturação da expansão urbana para as metrópoles brasileiras."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa será desenvolvida em três etapas, sendo a primeira referente à revisão da literatura de caráter exploratório, no formato de revisão sistemática da literatura e pesquisa bibliográfica complementar por mapeamento de autores de referência.

A segunda etapa consistirá "na pesquisa empírica, de caráter descritivo, sintético-analítico, utilizando os métodos de análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionários, tendo como fontes a legislação urbanísticas e repositórios estatísticos espanhóis, colombianos, japoneses, brasileiros e de seis metrópoles estudadas (Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte,

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar
Bairro: Alto da Glória **CEP:** 80.060-240
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3360-7259 **E-mail:** cometica.saude@ufpr.br



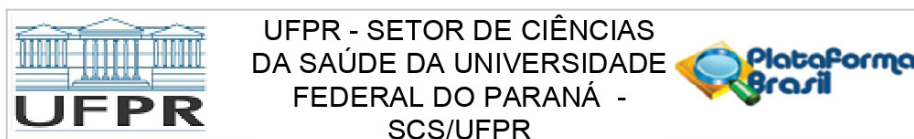
Continuação do Parecer: 6.163.905

Salvador, Recife, Fortaleza), assim como de um conjunto de aproximadamente 30 participantes desses países/ municípios, tendo como objetivo a identificação dos IUEII, seu conceito, atributos e caracterização." Na terceira etapa será realizada a "síntese analítica por meio de estudo comparado dos dados obtidos nas etapas anteriores, tendo como objetivo a análise de limites e possibilidades da utilização dos IUEII para o caso brasileiro."

O protocolo metodológico da entrevista semiestruturada terá seis fases: "(1) definição de objetivo; (2) elaboração - roteiro com 3 a 5 perguntas - e testagem da entrevista -validação por pares; (3) seleção e contato inicial com participantes, utilizando a técnica de agentes bem informados; (4) realização das entrevistas, no formato online utilizando as plataformas Zoom e Google Meets, tempo estimado de 40 minutos a 2 horas; (5) transcrição não naturalista; (6) análise do conteúdo utilizando a técnica de ciclos de codificação.

O protocolo metodológico do questionário será desenvolvido em seis etapas: (1) definição de objetivos; (2) elaboração do roteiro de perguntas - 35 perguntas, organizadas em 3 blocos: identificação do informante, identificação dos IUEII, atributos dos IUEII - e testagem de do formulário - validação por pares; (3) seleção de agentes bem informados nas 6 cidades objeto da pesquisa; (4) realização do questionário no formato online utilizando a plataforma Survey Sparrow, com duração estimada de 20 minutos; (5) relatório de resultados, gerado automaticamente pelo sistema - relatório, gráficos, listagem de respostas por informante; (6) Análise de dados por validação, classificação, interpretação a partir do referencial teórico e do resultado das entrevistas. Complementarmente, será realizado contato com o informante, sendo que, caso seja conveniente para o informante o questionário será realizado online com o auxílio direto do pesquisador." Consta ainda no projeto da pesquisa que "para garantir a eficácia, eficiência a validade do questionário e entrevistas serão adotadas as seguintes medidas: (1) recrutamento dos informantes com base na temática da pesquisa; (2) codificação das questões com base em variáveis e suas respectivas unidades de medição, que por sua vez operacionalizaram conceitos aplicados recortados a partir dos conceitos teóricos, facilitando assim a tabulação e análise dos dados; (3) limitação de extensão do questionário e entrevista com base no critério tempo e mitigação de necessidade de busca externa de informações; (4) identificação da unidade patrocinadora da pesquisa (UFPR); aceite do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE); (5) folha de rosto do questionário e protocolo inicial de entrevista compostos por nota explicativa para que o

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar
Bairro: Alto da Glória **CEP:** 80.060-240
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3360-7259 **E-mail:** cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 6.163.905

informante tenha ciência do que se deseja dele; (6) adoção do formato utilizando plataforma online com interface amigável ao informante, em termos estéticos e de utilização; (7) Os itens foram organizados em blocos de logicamente distribuídos da informação mais geral para a mais específica, sendo que o questionário é composto por perguntas fechadas auxiliando na mecanicidade das respostas, e somente no final a utilização de perguntas abertas opinativas; (8) aplicação de pré-teste junto à orientadora e dois técnicos especialistas no campo da pesquisa, visando identificar fidedignidade, validade e operatividade das questões; (9) minimização de utilização de termos ambíguos ou, quando utilizados, seguidos por pequenas explicações; (10) uso restrito de perguntas com juízos de valor ou que implicassem em 'percepção de ataque' ao entrevistado."

O presente projeto de pesquisa foi analisado por este Comitê, em reunião realizada no dia 28 de junho pp., nos termos do Parecer Consubstanciado nº 6.147.751, no qual foi solicitada a correção de grafia nos TCLE, devidamente atendida.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos foram apresentados.

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

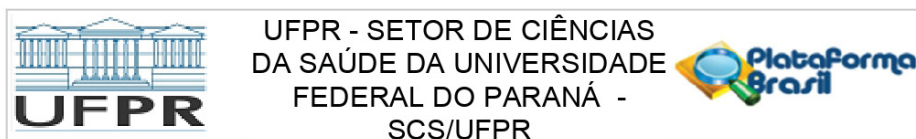
O projeto atende os indicativos éticos inerentes à condução de pesquisas que envolvem seres humanos.

Considerações Finais a critério do CEP:

01 - Solicitamos que sejam apresentados a este CEP, relatórios semestrais(a cada seis meses de seu parecer de aprovado) e final, sobre o andamento da pesquisa, bem como informações relativas às modificações do protocolo, cancelamento, encerramento e destino dos conhecimentos obtidos, através da Plataforma Brasil - no modo: NOTIFICAÇÃO. Para o próximo relatório, favor utilizar o modelo atualizado, (abril/22), de relatório parcial.

02 - Demais alterações e prorrogação de prazo devem ser enviadas no modo EMENDA. Lembrando que o cronograma de execução da pesquisa deve ser atualizado no sistema Plataforma Brasil antes de enviar solicitação de prorrogação de prazo. Emenda – ver modelo de carta em nossa página: www.cometica.ufpr.br (obrigatório envio).

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar
Bairro: Alto da Glória **CEP:** 80.060-240
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3360-7259 **E-mail:** cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 6.163.905

03 - Importante:(Caso se aplique): Pendências de Coparticipante devem ser respondidas pelo acesso do Pesquisador principal. Para projetos com coparticipante que também solicitam relatórios semestrais, estes relatórios devem ser enviados por Notificação, pelo login e senha do pesquisador principal no CAAE correspondente a este coparticipante, após o envio do relatório à instituição proponente.

04 – Inserir nos TCLE e TALE o número do CAAE e o número do parecer consubstanciado aprovado, para aplicação dos termos.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2153751.pdf	03/07/2023 22:22:52		Aceito
Outros	11_Carta_de_correcoes.docx	03/07/2023 22:22:07	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	7_TCLE_entrevistas_CORRIGIDO.docx	03/07/2023 22:10:15	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	8_TCLE_questionarios_CORRIGIDO.docx	03/07/2023 22:10:03	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	10_extrato_ata_aprovacao_projeto_pesquisa.pdf	12/06/2023 11:41:32	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	4_Concordancia_dos_servicos_envolvidos_alteradoassinado.pdf	08/06/2023 11:31:16	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rostoassinado.pdf	08/06/2023 11:30:57	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	9_Checklist.pdf	07/06/2023 15:24:07	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	2_Carta_de_encaminhamento.pdf	07/06/2023 15:23:44	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	6_Projeto_de_pesquisa_detalhado_alterado.doc	07/06/2023 15:22:56	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	8_TCLE_questionarios_alterado.docx	07/06/2023 15:18:57	LETICIA NERONE GADENS	Aceito

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

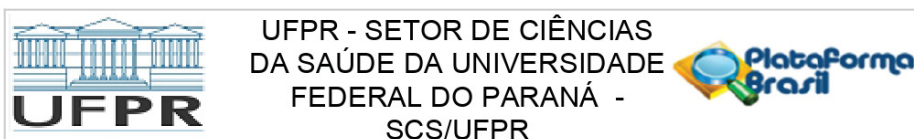
CEP: 80.060-240

UF: PR

Município: CURITIBA

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 6.163.905

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	7_TCLE_entrevistas_alterado.docx	07/06/2023 15:18:46	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	4_Concordancia_dos_servicos_envolvidos_extrato_ata.pdf	07/06/2023 15:17:46	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Declaração de Pesquisadores	5_Declaracao_compromisso.pdf	02/06/2023 13:35:31	LETICIA NERONE GADENS	Aceito
Outros	3_Analise_de_merito.pdf	02/06/2023 13:33:15	LETICIA NERONE GADENS	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CURITIBA, 05 de Julho de 2023

Assinado por:
IDA CRISTINA GUBERT
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar
Bairro: Alto da Glória **CEP:** 80.060-240
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3360-7259 **E-mail:** cometica.saude@ufpr.br

APÊNDICE 3 – FORMULÁRIO, VARIÁVEIS E UNIDADES DE MEDIÇÃO UTILIZADOS NOS QUESTIONÁRIOS

Os QUADROS abaixo apresentam os atributos, variáveis e unidades de medição adotados utilizados para analisar os dados dos questionários, conforme os blocos e seus objetivos. Os atributos são relacionados aos objetivos, o conjunto de dados relacionado a medição inclui o conjunto de variáveis adotadas a partir da revisão da literatura sobre os atributos dos IUEI e as unidades de medição das unidades de medição.

O QUADRO 1 tem por objetivo identificar a relação do informante com o tema, dessa forma o caracterizando como agente bem informado.

QUADRO 1 – IDENTIFICAÇÃO DOS INFORMANTES E SUA RELAÇÃO COM O TEMA

BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE E SUA RELAÇÃO COM O TEMA		
ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
RELAÇÃO DO INFORMANTE COM O TEMA Identificar o informante e sua relação com o tema	Relacionamento do informante com o tema	Nome dos informantes Instituição e cargo dos informantes Relação com o tema

FONTE: A autora (2023).

O QUADRO 2 se relaciona ao terceiro bloco de questões, cujo é o reconhecimento dos IUEI, de sua proliferação e aplicabilidade.

QUADRO 2 – RECONHECIMENTO, PROLIFERAÇÃO E APLICABILIDADE DOS IUEI NAS METRÓPOLES

ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
RECONHECIMENTO Reconhecer os IUEI	Instituto ou instituição de direito urbanístico	Aprovado por lei ou decreto municipal
	Componentes mínimos de planejamento e gestão urbana	Diretrizes, objetivos e estratégias Diagnóstico e/ prognóstico Controle e monitoramento Financiamento Mecanismos administrativos
	Recorte espacial	Área de atuação do instrumento definida pela necessidade de intervenção
	Temática básica	Modificações de infraestrutura Modificação de parâmetros construtivos

ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
PROLIFERAÇÃO Identificar a proliferação tipológica e espacial dos IUEI nas metrópoles	Tipos de IUEI	Nome dos IUEI Nome dos IUEI por metrópole Quantidade de nomes IUEI no total Quantidade de nomes diferentes de IUEI por metrópole
	Ocorrências de IUEI	Quantidade de nomes de IUEI no total (incluindo as repetições nas várias metrópoles) Quantidade de nomes de IUEI por metrópole
	Tipos e ocorrências de IUEI em funcionamento	Quantidade de nomes de IUEI no total em funcionamento total (incluindo as repetições nas várias metrópoles), e proporção em relação ao total Quantidade de nomes de IUEI em funcionamento total e parcial por metrópole, e proporção em relação ao total
APLICABILIDADE Identificar o nível de funcionamento (aplicabilidade) dos IUEI	Funcionamento total	Nome e quantidade de IUEI instituído pelo PD, com legislação específica, com parâmetros urbanísticos em vigência e intervenções em projeto ou execução
	Funcionamento parcial	Nome e quantidade de IUEI instituído pelo PD e com legislação específica
	Apenas instituído	Nome e quantidade de IUEI apenas instituído pelo PD

FONTE: O autor (2023).

O QUADRO 3 apresenta o terceiro bloco de questões com o objetivo de caracterizar os IUEI por meio de análise qualitativa dos IUEI, a partir dos atributos identificados a partir do referencial teórico e do estudo dos países de referência.

QUADRO 3 – ATRIBUTOS DE CARACTERIZAÇÃO DOS IUEI

ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
TEMPORALIDADE compreender a atuação do instrumento no tempo	Prazo do efeito do instrumento	Curto prazo (até 4 anos) Médio prazo (4-10 anos) Longo prazo (superior a 10 anos) Indefinido
RECORTE ESPACIAL compreender a atuação do instrumento no espaço territorial	Lógica de delimitação	Necessidade/ viabilidade de intervenção Delimitação administrativa Delimitação não administrativa Não definido
	Dimensão da área de aplicação	Até 10ha De 10ha a 100ha Mais de 100ha
COMPONENTES MÍNIMOS	Componentes de planejamento	Indefinido Objetivos, diretrizes e/ou finalidade Diagnóstico e/ou prognóstico Controle e monitoramento

ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
compreender a estrutura do instrumento	Componentes de Gestão	Indefinido Autofinanciamento total ou parcial das intervenções propostas Mecanismo administrativo Comitê ou Conselho Mecanismo administrativo Órgão Responsável Mecanismo administrativo Outro
	(Componentes legais	Indefinido ou a regulamentar Previsto somente pelo Plano Diretor Aprovado por Lei Municipal específica Aprovado por Decreto Municipal Aprovado por Conselho Municipal e/ou audiência pública Previsto no Estatuto da Cidade
	Relação com o Plano Diretor	Indefinido ou a regulamentar Posterior ou anterior ao Plano Diretor Modifica ou não as intervenções físicas e/ou parâmetros construtivos previstos no Plano Diretor
	Gestão social da valorização imobiliária	Captação de mais valia causada por alteração do parâmetro construtivo Captação de mais valia causada pelas intervenções físicas Subsídio governamental Outros
TEMÁTICA BÁSICA constatar a forma de atuação física do instrumento	Intervenções físicas	Não prevê A regulamentar Altera sistema viário Altera mobilidade urbana e transporte Altera saneamento básico Altera equipamentos comunitários
	Parâmetros construtivos	Aumento de coeficiente de aproveitamento Aumento de altura Aumento de densidade de unidades habitacionais Aumento de densidade populacional A regulamentar Não prevê alteração de parâmetro construtivo
	Reversão de periferização	Não prevê A regulamentar Relocação de moradias sociais Reversão de urbanização precária Melhoria de habitação
	Produtos imobiliários	Usos econômicos (indústria, comércio e serviços) Habitação de baixa renda Habitação de média e alta renda
AGENTES ENVOLVIDOS Identificar os agentes envolvidos e seus respectivos papéis	Agentes envolvidos	Poder público Proprietários de Terra Mercado imobiliário Moradores Sistema financeiro
	Papel do Poder Público	Promotor
	Papel dos Proprietários de Terra	Mediador Implementador
	Papel do Mercado Imobiliário	Normativo
GESTÃO DEMOCRÁTICA Identificar se o instrumento foi aprovado e prevê meios de participação social e transparência	Participação popular na aprovação do instrumento	Aprovado por democracia representativa (câmara municipal) Aprovado por Conselho Municipal Aprovado/ apresentado em Audiência Pública A regulamentar
	Gestão democrática na execução do instrumento	Participação popular na execução do instrumento Transparência na execução do instrumento Sem participação popular ou transparência na execução do instrumento

ATRIBUTO (OBJETIVO)	CONJUNGO DE DADOS RELACIONADO PARA MEDIÇÃO (nº questão do questionário)	UNIDADES DE MEDIÇÃO
		A regulamentar

FONTE: A autora (2021).

- FORMULÁRIO

TELA DE ABERTURA

UFPR| MESTRADO EM PLANEJAMENTO URBANO

Olá, obrigada por participar de nossa pesquisa. Ela pretende identificar e caracterizar alguns tipos específicos de instrumentos urbanísticos das metrópoles brasileiras.

PERGUNTA 1: Qual o seu nome?

Resposta: Entrada de texto

PERGUNTA 2: Qual a sua instituição e seu cargo?

Resposta: Entrada de texto

PERGUNTA 3: Quais dos instrumentos urbanísticos abaixo estão previstos na legislação urbanística do seu Município?

Resposta: Escolha quantos quiser

I1 – Operação Urbana Consorciada

I2 - Projeto específico de expansão urbana nos termos do art. 42B do Estatuto da Cidade

I3 – Consórcio imobiliário

I4 – ZEIS ou AEIS que incluam intervenções físicas

I5 – Concessão Urbanística

I6 – Projeto de Intervenção Urbana

I7 – Operação Urbana Simplificada

I8 – Operação Urbana Interligada

I9 – Urbanização Consorciada

I10 – Transformação Urbana Localizada

I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos

I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos

I13 – Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF

I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico

Nenhuma das alternativas acima

Outro

PERGUNTA 4: Algum dos instrumentos urbanísticos abaixo é intermunicipal?

Resposta: Escolha quantos quiser

I1 – Operação Urbana Consorciada

I2 - Projeto específico de expansão urbana nos termos do art. 42B do Estatuto da Cidade

I3 – Consórcio imobiliário

I4 – ZEIS ou AEIS que incluam intervenções físicas

I5 – Concessão Urbanística

I6 – Projeto de Intervenção Urbana

I7 – Operação Urbana Simplificada

I8 – Operação Urbana Interligada

I9 – Urbanização Consorciada

I10 – Transformação Urbana Localizada

I11 – Plano Urbanístico que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos

I12 – Projeto Urbano que modifique apenas um compartimento da cidade, preveja obras e mudança de parâmetros urbanísticos

I13 – Plano Integrado de Regularização Fundiária – PIRF

I14 – Planos específicos integrantes de Plano Estratégico

Nenhuma das alternativas acima

Outro

PERGUNTA 5: A necessidade/ viabilidade de financiamento das intervenções físicas é importante para definir o perímetro de atuação do instrumento?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3
(automático)

Sim

Não

Não sei

PERGUNTA 6: Qual a duração do efeito do instrumento?

Por exemplo: o instrumento tem um prazo de vigência legal de 10 anos, ou está previsto tecnicamente que em 20 anos o potencial construtivo irá se esgotar, ou as obras devem estar concluídas em 10 anos.

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Indefinido	0-4 anos	4-10 anos	Mais de 10 anos	Não sei
---	------------	----------	-----------	-----------------	---------

PERGUNTA 7: O instrumento está em funcionamento efetivo?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Apenas previsto no Plano Diretor	Com legislação específica	Parâmetros sendo aplicados
---	----------------------------------	---------------------------	----------------------------

PERGUNTA 8: Por favor, no informe o número e ano das leis e decretos que regulamentam esses instrumentos.

Resposta: Entrada de texto

PERGUNTA 9: Qual a lógica utilizada para delimitar a área de aplicação do instrumento?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Delimitação administrativa	Delimitação não administrativa	Não definido	Outro
---	----------------------------	--------------------------------	--------------	-------

PERGUNTA 10: Qual o tamanho em hectare (10.000m²) aproximado do perímetro de aplicação do instrumento?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	De 10ha a 100ha	Maior de 100ha	Não está definido
---	-----------------	----------------	-------------------

PERGUNTA 11: Os instrumentos preveem objetivos, diretrizes e/ou finalidade?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Sim	Não	Não sei
---	-----	-----	---------

PERGUNTA 12: O instrumento foi elaborado com base em diagnóstico ou prognóstico técnico e/ou participativo, ou método similar de planejamento urbano?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Sim	Não	Não sei
---	-----	-----	---------

PERGUNTA 13: O instrumento prevê mecanismos de controle e monitoramento técnico ou participativo?

[Clique para editar pontos de escala de declarações](#)

Lista dos itens Sim Não Não sei
escolhidos na Pergunta 3
(automático)

PERGUNTA 14: O instrumento produz total ou parcialmente o financiamento das intervenções por ele propostas?

[Clique para editar pontos de escala de declarações](#)

Lista dos itens Sim Não Não sei
escolhidos na Pergunta 3
(automático)

PERGUNTA 15: Por qual mecanismo o instrumento produz o financiamento das intervenções propostas?

[Clique para editar pontos de escala de declarações \(múltipla escolha\)](#)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Captação de mais valia da alteração de parâmetro construtivo	Captação de mais valia causada pelas intervenções físicas	Subsídio governamental vinculado	Outros	Não sei
---	--	---	----------------------------------	--------	---------

PERGUNTA 16: O instrumento prevê mecanismos administrativos específicos?

[Clique para editar pontos de escala de declarações \(múltipla escolha\)](#)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Comitê ou Conselho	Órgão entidade responsável	ou	Outro	Não Sei
---	--------------------	----------------------------	----	-------	---------

PERGUNTA 17: O valor arrecado pode ser aplicado fora do perímetro da aplicação do instrumento?

[Clique para editar pontos de escala de declarações](#)

Lista dos itens Sim Não Não sei Não se aplica
escolhidos na Pergunta 3
(automático)

PERGUNTA 18: O instrumento, na forma como ele está atualmente aplicado, é anterior ou posterior ao Plano Diretor em vigência?

[Clique para editar pontos de escala de declarações](#)

Lista dos itens Anterior Posterior Não sei
escolhidos na Pergunta 3

(automático)

PERGUNTA 19: Os parâmetros construtivos ou as intervenções físicas previstas no Plano Diretor foram alterados com a aplicação dos instrumentos abaixo?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Sim	Não	Não sei
---	-----	-----	---------

PERGUNTA 20: O instrumento prevê intervenções físicas em algum dos componentes abaixo descritos?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Sistema viário	Mobilidade urbana ou transporte	Saneamento básico	Equipamentos comunitários	A regulamentar	Não
---	----------------	---------------------------------	-------------------	---------------------------	----------------	-----

PERGUNTA 21: O instrumento prevê intervenções físicas em algum dos componentes abaixo descritos?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Edificações privadas	Implantação, reestruturação ou melhoria de moradias sociais	Relocação de moradias sociais	A regulamentar	Não
---	----------------------	---	-------------------------------	----------------	-----

PERGUNTA 22: O instrumento possibilita o aumento de parâmetro em relação à legislação anterior?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Aumento de coeficiente de aproveitamento	Aumento de altura	Densidade de unidades habitacionais	Densidade populacional	A regulamentar	Não sei
---	--	-------------------	-------------------------------------	------------------------	----------------	---------

PERGUNTA 23: Qual a forma pela qual o instrumento foi aprovado?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3	Estatuto da Cidade	Lei Municipal	Decreto Municipal	Conselho Municipal	Audiência Pública	A regulamentar	Não sei
--	--------------------	---------------	-------------------	--------------------	-------------------	----------------	---------

(automático)

PERGUNTA 24: Há participação popular ou mecanismo de transparência na execução do instrumento?

Como participação popular entende-se que há conselho ou comitê formalmente constituído que delibera sobre as questões que envolvem o instrumento. Como transparência, entende-se a divulgação das regras de execução, assim como dos resultados da aplicação do instrumento, em um site público, jornal, etc.

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Participação na popular	Transparência	A regulamentar	Não sei
--	----------------------------	---------------	----------------	---------

PERGUNTA 25: As intervenções físicas previstas pelo instrumento irão reverter situações de urbanização precária dentro de seu perímetro de atuação?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Sim	Não	Em alguns casos	Não sei
---	-----	-----	--------------------	---------

PERGUNTA 26: Onde o perímetro de intervenção do instrumento está localizado?

Clique para editar pontos de escala de declarações

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Internamente à área urbana consolidada	Na franja urbana	Não contíguo à área urbana consolidada
--	---	------------------	---

PERGUNTA 27: O produto imobiliário resultante da aplicação do instrumento será predominantemente destinado à:

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automático)	Usos econômicos (indústria, comércio e serviços)	Habitação de baixa renda	Habitação de média ou alta renda	Não sei
---	--	-----------------------------	--	---------

PERGUNTA 28: Quais os setores envolvidos na aplicação do instrumento?

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automáti- co)	Poder Público	Proprietári os de terras	Mercado Imobiliário	Sistema financeiro	Moradores	Outros
---	------------------	--------------------------------	------------------------	-----------------------	-----------	--------

PERGUNTA 29: Qual o papel do Poder Público?

Entende-se como: Promotor: papel de financiamento ou subsídio. Mediador: papel de facilitador entre os diversos agentes envolvidos. Implementador: responsável direto pelas intervenções físicas. Normativo: define as regras de aplicação do instrumento.

[Clique para editar pontos de escala de declarações \(múltipla escolha\)](#)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automáti- co)	Promotor	Mediador	Implement ador	Normativo	Não se aplica	Outros
---	----------	----------	-------------------	-----------	------------------	--------

PERGUNTA 30: Qual o papel dos proprietários de terra?

Entende-se como: Promotor: papel de financiamento ou subsídio. Mediador: papel de facilitador entre os diversos agentes envolvidos. Implementador: responsável direto pelas intervenções físicas. Normativo: define as regras de aplicação do instrumento.

[Clique para editar pontos de escala de declarações \(múltipla escolha\)](#)

Lista dos itens escolhidos na Pergunta 3 (automáti- co)	Promotor	Mediador	Implement ador	Normativo	Não se aplica	Outros
---	----------	----------	-------------------	-----------	------------------	--------

PERGUNTA 31: Qual o papel do Mercado Imobiliário?

Entende-se como: Promotor: papel de financiamento ou subsídio. Mediador: papel de facilitador entre os diversos agentes envolvidos. Implementador: responsável direto pelas intervenções físicas. Normativo: define as regras de aplicação do instrumento.

[Clique para editar pontos de escala de declarações \(múltipla escolha\)](#)

Lista dos Promotor Mediador Implementador Normativo Não se Outros
 itens escolhidos
 na Pergunta 3
 (automático)

PERGUNTA 32: Qual o papel do Sistema Financeiro?

Entende-se como: Promotor: papel de financiamento ou subsídio. Mediador: papel de facilitador entre os diversos agentes envolvidos. Implementador: responsável direto pelas intervenções físicas. Normativo: define as regras de aplicação do instrumento.

Clique para editar pontos de escala de declarações (múltipla escolha)

Lista dos Promotor Mediador Implementador Normativo Não se Outros
 itens escolhidos
 na Pergunta 3
 (automático)

PERGUNTA 33: Na sua opinião, de 0 a 6, o quanto esse tipo de instrumento urbanístico investigado nesse questionário é positivo para o desenvolvimento urbano?

Seleção na escala

0	1	2	3	4	5	6
Ruim			Razoável			Muito Bom

PERGUNTA 34: Por favor, compartilhe conosco a sua opinião geral sobre os instrumentos urbanísticos investigados.

Resposta: Entrada de texto

PERGUNTA 35: Concordo que os dados desse questionário sejam utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, sendo minha participação voluntária e não remunerada. As informações relacionadas ao estudo poderão conhecidas pelos pesquisadores. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, será feito sob forma codificada, para que a sua identidade seja preservada e seja mantida a confidencialidade. Poderei desistir a qualquer momento da utilização dos dados deste questionário, devendo para isso encaminhar e-mail para emanoele.leal@gmail.com.

Sim

Não

