

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: OPERAÇÕES  
URBANAS CONSORCIADAS**

**CURITIBA**

**2013**

**RODOLFO NAHIRNIAK BERNARDO DA SILVA**

**NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: OPERAÇÕES  
URBANAS CONSORCIADAS**

Trabalho apresentado para a conclusão do curso de pós-graduação em desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Marco Cavaliere

**CURITIBA**

**2013**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**RODOLFO NAHIRNIAK BERNARDO DA SILVA**

**NOVAS FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: OPERAÇÕES  
URBANAS CONSORCIADAS**

Monografia apresentada como requisito para pós-graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, avaliada pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Doutor Marco Cavaliari  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 21 de agosto de 2013.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por sempre ter iluminado meu caminho, por me proteger, por me dar o conforto nas horas difíceis e por me encorajar quando estava desacreditado.

Agradeço a minha mãe que sempre esteve ao meu lado, apoiando minhas decisões, me aconselhando em meus medos e por sempre persistir em me ajudar. Sou imensamente grato por ter tornado minha vida na faculdade mais fácil, por ter sido um “trampolim” para que eu pudesse superar os obstáculos, por sua determinação e por seu imenso amor que fizeram com que eu nunca me sentisse sozinho em minha caminhada. Sem seus carinhos eu jamais alcançaria mais esta vitória em minha vida. Agradeço também ao meu pai por ter sido solidário em tantas vezes em que eu necessitei de ajuda.

Agradeço aos meus irmãos por me ouvirem e me aconselharem em todos os momentos da minha jornada. Por fazerem da minha vida um eterno aprendizado, e por sempre zelarem pelo irmão mais novo. A minha cunhada por sempre acreditar no meu potencial. A Giulia, minha sobrinha linda, que fez minha vida muito feliz nos dois últimos anos.

Agradeço a Anna Flavia de Melo Oliveira por me aguentar nos dias ruins, por estar ao meu lado para me dar confiança, por me ajudar no trabalho final, por me dar broncas quando necessário e oferecer colo nos momentos mais difíceis. Obrigado por fazer parte da minha vida e das minhas conquistas.

Agradeço ao professor Marco Cavalieri, por ter acreditado no meu potencial e por ter me auxiliado durante o trabalho final.

Agradeço aos meus amigos por terem tornado a pós-graduação um ambiente tão agradável. Por estarem junto comigo revisando o conteúdo, colaborando para os trabalhos e dividindo confidências da vida. Em especial a Edilaine Lovato, por ter me incentivado a realizar e permanecer no curso. A Gerson Pela, Rejane Lopes Cardoso e Daniele Siqueira por fazer das noites de sexta e manhã e tardes de sábado tão divertidas e instrutivas.

## RESUMO

Desde o início do século XX às cidades vem convivendo com os problemas das aglomerações populacionais. A necessidade de instrumentos que auxiliassem os governos a melhor regular o uso do solo e planejar o crescimento urbano fez com que surgissem diversas iniciativas em todo o mundo. De comum entre elas ficou a certeza de que o Estado não tinha mais condições e nem o dever de arcar com todos os investimentos.

O conceito de solo criado trouxe consigo a separação entre o direito de construir e de propriedade. Ao mesmo tempo em que a ideia não infringia as leis de mercado, também cobrava uma maior participação privada no planejamento urbano.

A divisão dos ônus da intervenção pública não traz alívio apenas para os orçamentos municipais, mas também insere a visão de justiça e função social sobre o uso do solo.

A partir de vários debates durante a década de 70 que resultaram na Carta de Embu e posteriormente no Estatuto da Cidade, as operações urbanas aparecem como forma de colocar todas as conclusões em prática.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é analisar as novas tendências de reformas urbanas, com a inserção dos instrumentos de outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construção, solo criado e certificados de potencial adicional de construção e concluir se as novas alternativas tem alcançado o êxito esperado nos debates teóricos.

Palavras Chave: Solo Criado, CEPAC, Outorga Onerosa, PPPs, Operação Urbana.

## **ABSTRACT**

Since the beginning of the twentieth century comes to cities coexisting with the problems of agglomerations. The need for tools that would help governments to better regulate land use planning and urban growth has spurred several initiatives worldwide. Common among them was sure that the state was no longer able nor obliged to bear all the investment.

The concept of soil created brought the separation of the right to build and property. At the same time the idea did not breach the laws of the market, also charged greater private participation in urban planning.

The division of the burden of public intervention brings relief only to municipal budgets, but also inserts the vision of justice and social function of land use.

From various discussions during the 70's that resulted in the Charter of Embu and later in the City Statute, urban operations appear as a way to put all the findings into practice.

Thus, the aim of this work is to analyze the new trends of urban reforms, with the insertion of instruments onerous grant the right to construct, transfer of the right of construction, soil and created certificates for potential additional construction is complete and the new alternatives has achieved the expected success in theoretical debates.

Key words: Created Solo, CEPACs, Onerous Grant, PPPs, Urban Operation.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
<b>2 ORIGEM E CONCEITO DO SOLO CRIADO .....</b>	<b>10</b>
2.1 MODELO AMERICANO .....	11
2.2 MODELO EUROPEU .....	16
2.2.1 <i>London Docklands</i> .....	19
2.2.2 Barcelona .....	24
2.2.3 <i>Zac Paris Rive Gauche</i> .....	26
<b>3 O DEBATE NACIONAL .....</b>	<b>32</b>
3.1 OPERAÇÕES INTERLIGADAS .....	36
3.2 OPERAÇÕES URBANAS .....	40
3.3 ESTATUTO DA CIDADE.....	43
3.4 OUTORGA ONEROSA E CEPAC.....	46
<b>4 ESTUDOS DE CASO: OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS .....</b>	<b>50</b>
4.1 SOLO CRIADO NAS CIDADES BRASILEIRAS.....	50
4.2 SÃO PAULO .....	52
4.2.1 OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA .....	52
4.2.2 OPERAÇÃO URBANA AGUA ESPRAIADA.....	59
4.3 CURITIBA .....	63
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>70</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>72</b>

## INTRODUÇÃO

A relação entre todos os atores da sociedade tem estado cada vez mais em foco, principalmente o que condiz aos entes públicos e privados. A parceria entre esses agentes tem se mostrado o caminho para o desenvolvimento econômico no início deste século.

As alternativas de investimentos puramente públicas ou então estritamente privadas já foram superadas, e ainda que tenham deixado seu legado não possuem mais espaço em um mundo tão competitivo e globalizado.

Tal realidade se mostra ainda mais verdadeira nas cidades brasileiras, principalmente nas metrópoles. A urbanização acelerada dos grandes centros somados ao baixo investimento em infraestrutura e planejamento tem colocado os municípios à beira do caos.

A demanda por equipamentos urbanos, sistemas viários e intervenções públicas têm aumentado em escala exponencial, não sendo acompanhadas pela capacidade de recursos do Estado.

A busca pela melhor qualidade de vida da população e pela convivência harmônica nos conturbados ambientes urbanos tem colocado em cheque os gestores municipais, sepultando antigas práticas e abrindo caminho para novos instrumentos de gestão urbana e para uma necessidade de maior participação da sociedade.

A nova forma de pensar a cidade e a vida de sua população traz consigo a necessidade de realizar profundas alterações nos contextos urbanos, medidas de planejamento e plano de obras que carecem de investimentos.

Junto a essas questões também aumentam os questionamentos sobre quem são os beneficiados pelas atuações públicas. As externalidades, tanto positivas quanto negativas, normalmente atingem parte muito específica da sociedade, cabendo aos demais apenas o ônus do financiamento através de tributos, impostos e taxas.

O cenário que se constrói é de um anseio por modificações estruturais nas cidades assim como o uso justo do dinheiro público. Os conceitos de solo criado, transferência do direito de construção, outorga onerosa e certificados de potencial construtivo surgem de encontro com esses anseios.



Apesar dos conceitos não serem novos, somente agora seus usos se fazem em larga escala chamando atenção tanto de juristas quanto de urbanistas e economistas.

O presente trabalho tem por objetivo conceituar e demonstrar como essas alternativas de intervenção têm se desenhado tanto no Brasil quanto no mundo, assim como apresentar os problemas observados até aqui.

Para alcançar o que se propõe o texto é dividido em cinco capítulos incluindo esta introdução, sendo os demais: no capítulo a seguir discutiremos a origem e os conceitos de solo criado, sua concepção nas cidades dos EUA e também da Europa, analisando casos específicos de intervenção urbana e resultados práticos. Em seguida mostraremos como as ideias advindas de fora influenciaram os pensamentos nacionais, se adaptando a realidade brasileira e dando origem a novos instrumentos que prontamente se inseriram na vida urbana dos municípios. O quarto capítulo apresenta estudos de casos de operações urbanas nas cidades brasileiras, seus resultados empíricos e sua capacidade de alteração na vida das pessoas. Por fim, faremos uma breve conclusão do trabalho.

## 2 ORIGEM E CONCEITO DO SOLO CRIADO

A partir da revolução industrial a distribuição da população no espaço sofreu grandes mudanças. A urbanização das cidades ocorreu de forma acelerada e muitas vezes desordenada, gerando problemas sociais, difundindo doenças e externalidades negativas do ponto de vista econômico.

Já no fim do século XIX tais percepções começaram a chamar a atenção do poder público das nações mais desenvolvidas, demandando ações que tivessem como objetivo o controle sobre as áreas urbanas.

As leis de zoneamento foram as primeiras tentativas de regulação pública. Determinavam normas e padrões específicos sobre o uso do solo. Assim, esperava-se separar atividades econômicas incompatíveis no mesmo ambiente e também evitar congestionamentos e grandes concentrações urbanas (RIBEIRO, 1992).

Desta forma, a implementação de zoneamentos era dividido em dois grupos: o primeiro com o critério de divisão funcional do espaço urbano da cidade, buscando estabelecer quais atividades poderiam coexistir em um mesmo contexto e quais seriam proibidas por motivos ambientais, históricos ou urbanísticos. O segundo grupo era estabelecido pelo coeficiente máximo de utilização dos terrenos, limitando as construções de acordo com o padrão estabelecido pelo município (RIBEIRO, 1992).

Em 1916 foi instituída a primeira lei de zoneamento da cidade de Nova Iorque estabelecendo limites de altura para as construções e determinando também separações entre atividades não harmônicas em um mesmo meio (GIORDANO, 1988).

Contudo, os donos de imóveis antigos, àqueles cujas construções não maximizaram os limites estabelecidos em lei, se sentiram injustiçados pelas regras de zoneamento. Como contrapartida o governo concedeu a tais proprietários o direito de negociar o potencial adicional com propriedades adjacentes, que por sua vez, ao adquirir tais direitos podiam exceder os limites especificados de altura e aproveitamento (MOORE, 1999).

Durante o século XX, a preocupação com a preservação do patrimônio histórico e cultural, assim como o zelo pelo meio ambiente e a garantia de produção de alimentos ganharam força simultaneamente ao crescimento imobiliário e

dificuldades fiscais de diversos países e municípios. A ideia de controle urbano por parte das autoridades públicas ganhou ainda mais notoriedade, adaptando-se a cada realidade local e dando origem a dois objetivos distintos da transferência do direito de construir.

O primeiro modelo é o habitualmente usado até hoje nas cidades norte-americanas e tem como objetivo a proteção dos patrimônios históricos, culturais e ambientais. O segundo, concebido na Europa, tem por motivação a participação privada nos gastos públicos. A seguir, detalharemos os dois modelos.

## 2.1 MODELO AMERICANO

Ainda que a transferência do direito de construir já fosse uma realidade, apenas em 1968 a cidade de Nova Iorque utilizou tal método como instrumento público propriamente dito, determinado em lei. A finalidade desta vez era proteger patrimônios históricos da cidade impedindo alterações e demolições em edifícios reconhecidamente relevantes para a história da cidade (ESTRADA, 2006).

No final dos anos 60, a Penn Central Transportation Company desenvolveu um projeto para a construção de cinquenta e três andares adicionais sobre o terminal central de Nova Iorque, construído em 1913. Contudo, o terminal era “protegido” por se tratar de uma das obras arquitetônicas mais antigas e importantes da cidade. Para solucionar a questão, as autoridades públicas decidiram conceder a empresa de transportes o direito de transferir a construção para propriedades adjacentes. (HANLY – FORDE, 2005).

Podemos observar na figura 1 abaixo a dinâmica da transferência do direito de construir por parte das autoridades nova iorquinas e a Penn Central. Na primeira imagem vemos que a estação central não utiliza todo o espaço de construção permitido pela lei de zoneamento, permitindo assim que a empresa de transportes colocasse em prática o projeto de construção dos andares adicionais conforme a segunda imagem.

Dado a interferência das autoridades da cidade norte-americana, a construção passou para o imóvel adjacente, que conforme concessão do poder

público realizou a obra ultrapassando os limites da lei, entretanto, conservando o patrimônio arquitetônico do terminal.

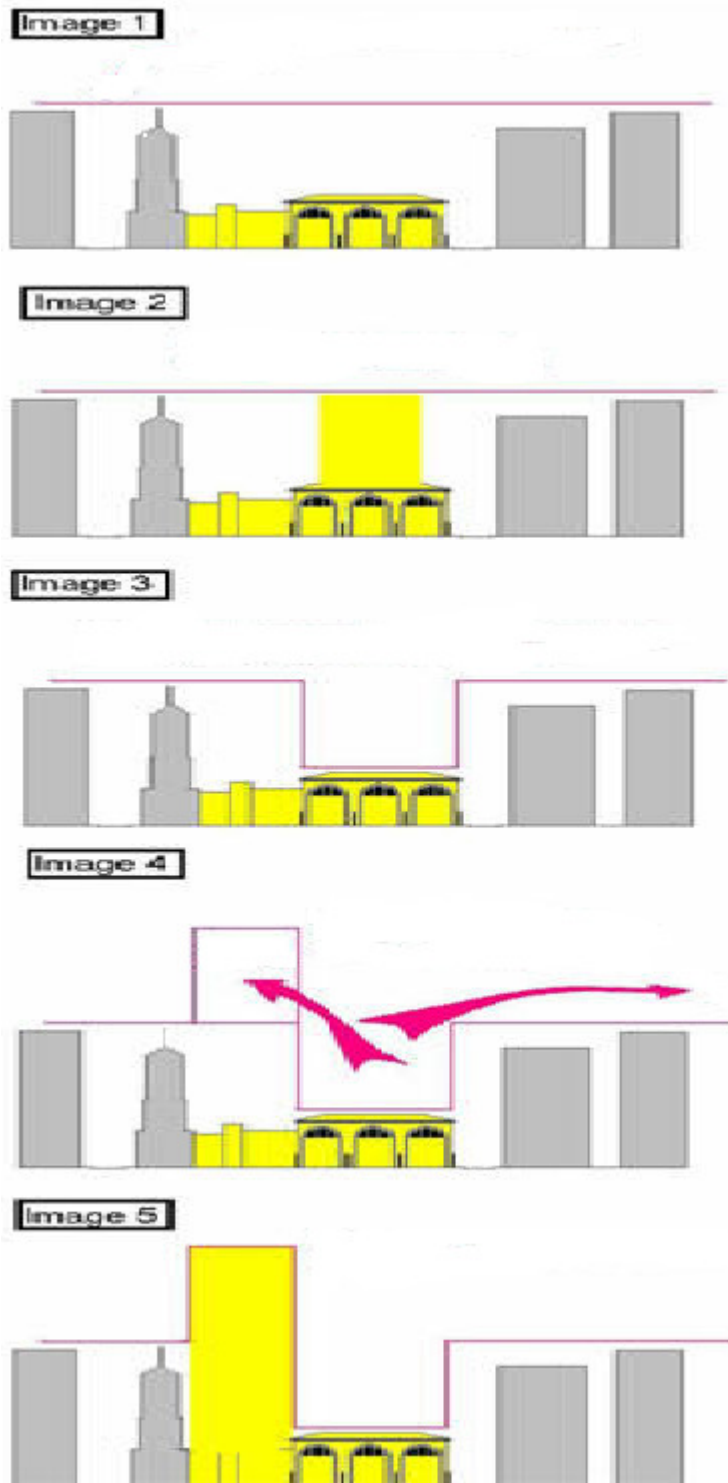


Figura 1 – O caso da Estação Central de Nova Iorque  
Fonte: Hanly-Forde, 2005. Adaptação própria.

A mesma lógica foi colocada em prática em Chicago no ano de 1973 com a denominação de *Space Adrift* (Espaço Flutuante). Assim, toda vez que um imóvel era tombado, o seu proprietário ganharia uma compensação equivalente ao coeficiente de construção que a lei de zoneamento lhe permitia adicionar, mas que o tombamento histórico lhe restringia (MANZATO, 2011).

Para regular tais “espaços flutuantes” as autoridades públicas criaram um Banco de Direitos de Construção que também seria responsável por compensar os proprietários que doassem seus imóveis ao Estado (BITENCOURT, 2010).

As experiências pioneiras de transferência do direito de construir (TDC)<sup>1</sup> em Nova Iorque e Chicago foram tão bem sucedidas, tanto do ponto de vista do mercado quanto no aspecto social, que serviram de exemplo para a disseminação dessa forma de controle do solo nos Estados Unidos.

Mais do que controle urbano, a experiência se alastrou principalmente em áreas rurais e de preservação ambiental.

No início deste século, observava-se que 134 diferentes municípios ou entidades regionais nos EUA já faziam uso das TDC's, constituindo dezenas de bancos similares ao observado em Chicago (PRUETZ, 2003).

Apesar do grande número de programas, mais da metade se concentra em quatro estados: Califórnia, Flórida, Pensilvânia e Marilândia. Nos dois primeiros o foco é na proteção ambiental, já nos dois últimos a proteção dos recursos da terra são mais relevantes (FULTON, 2004).

Cabe notar que os programas estão concentrados nas regiões americanas mais propícias a inovação, como a costa oeste e o corredor nordeste, além da Flórida como podemos observar na Figura 2.

Ainda que o mecanismo de TDC possa e tem sido utilizado em grandes metrópoles e em nível regional, é perceptível que ele tem se difundido em maior escala em nível local, administrado por municípios ou conselhos, neste último caso principalmente na Flórida e em Marilândia.

---

<sup>1</sup> Em inglês a expressão é *transfers of development rights* (TDR) que em tradução literal seria transferências de direitos de desenvolvimento. Apesar do autor entender que a expressão em inglês se encaixa melhor ao conceito central da ideia, usaremos a tradução disseminada no meio acadêmico brasileiro de transferência do direito de construir (TDC).

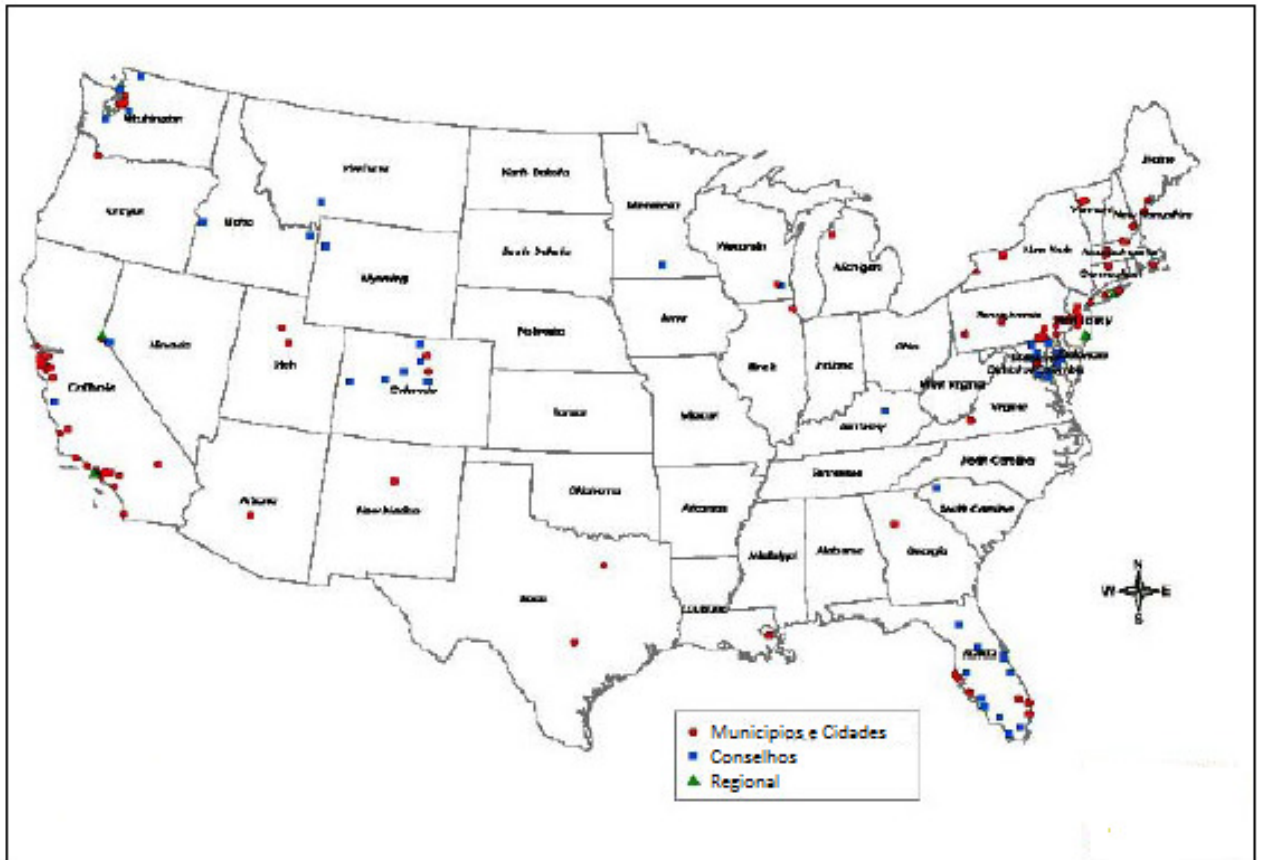


Figura 2 – Mapa da utilização de transferência do direito de construir nos EUA.  
Fonte: Fulton, 2004. Adaptação própria.

De acordo com Fulton (2004), podemos dividir os programas americanos em oito categorias:

- Geral ambiental: Programas destinados a preservação ambiental como um todo e não somente em algum recurso específico;
- Ambientais específicos: Busca a preservação de recurso ambiental específico;
- Agrícola: Projetados especificamente com o intuito de proteger terras agrícolas;
- Ambiental e Agrícola: Objetiva a proteção de áreas ambientais e agrícolas praticamente com o mesmo peso;
- Aspectos rurais: Tem por relevância a proteção de áreas rurais;

- Preservação histórica: Programas que tem por finalidade a proteção de construções com relevância histórica. Em alguns casos há também o incentivo para a restauração de tais propriedades;
- Desenho urbano e revitalização: Programa destinado a reformulação de locais urbanos, revitalizando-os ou incentivando atividades específicas para a área fim. Esta é a finalidade mais próxima do desenho brasileiro de operações urbanas a ser discutido em capítulos seguintes;
- Capacidade de infraestrutura: Limita o desenvolvimento de certas localidades para não sobrecarregar sistemas coletivos como, por exemplo, o de transporte. A possibilidade de transferência da área a ser construída mantém o planejamento urbano e evita as aglomerações ou congestionamentos;

Na figura 3 abaixo podemos observar os objetivos da TDC em cada localidade norte-americana, observando a motivação pública de cada autoridade ao estabelecer o sistema.

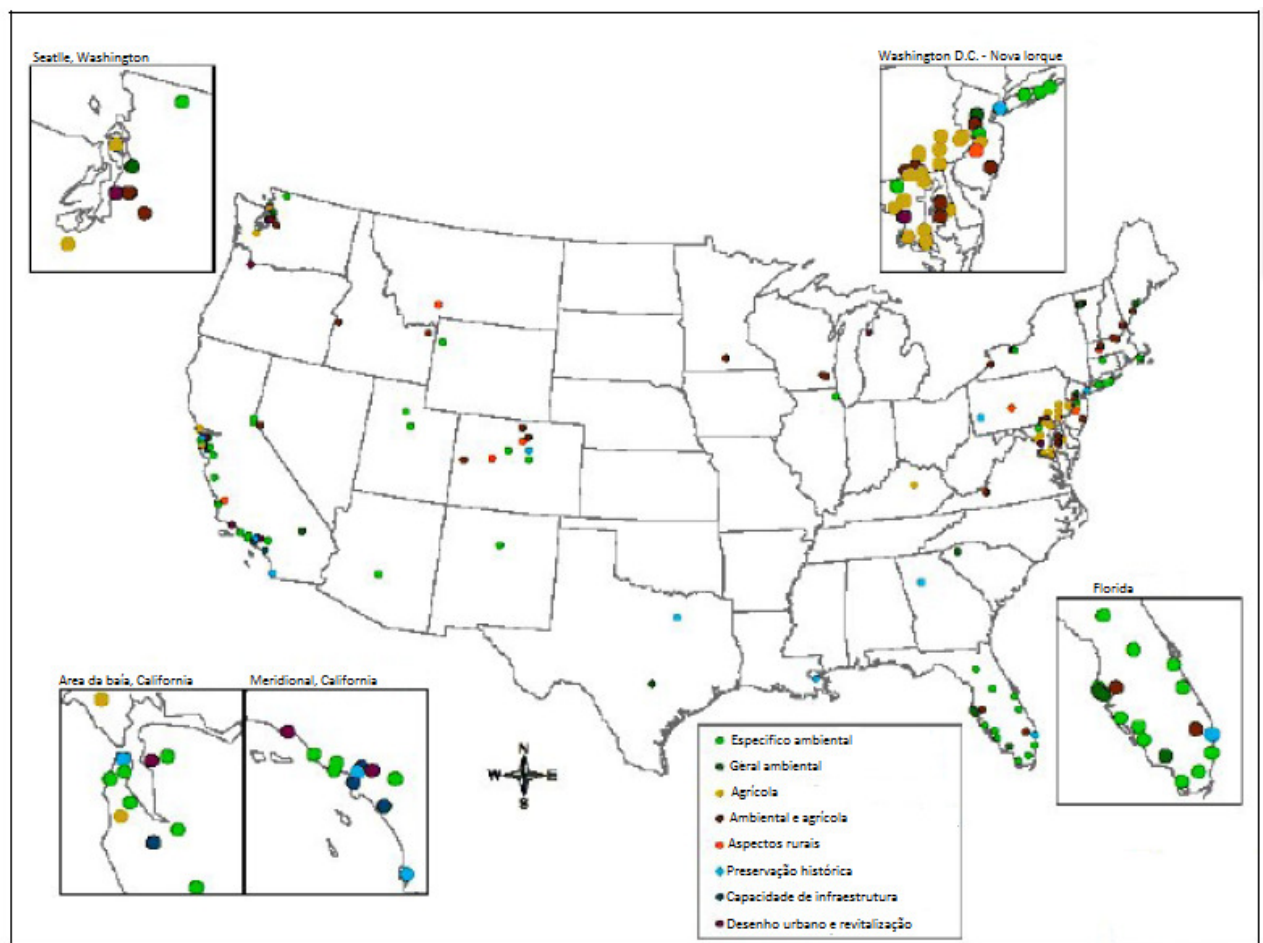


Figura 3 – Mapa da utilização de transferência do direito de construir nos EUA por categorias  
Fonte: Fulton, 2004. Adaptação própria.

Como já mencionado, é notória a preocupação agrícola no corredor nordeste americano entre Washington D.C e Nova Iorque. Já na Flórida a preocupação consiste em um recurso ambiental específico que também aparece em grande escala na Califórnia juntamente com as obras urbanas.

Contudo, o objetivo central no caso norte-americano pode ser resumido na preservação de algum item que a autoridade pública identifique como relevante para o futuro seja ele histórico, ambiental ou agrícola.

A finalidade é impedir que a urbanização alcance as áreas metropolitanas ou afastadas do centro da cidade empurrando o desenvolvimento para outras áreas.

## 2.2 MODELO EUROPEU

A Europa já na metade do século XX começava a discutir se o direito de construir pertencia à coletividade ou ao indivíduo. A elevação dos preços imobiliários e a escassez de áreas novas nos países do velho continente começaram a preocupar as autoridades europeias.

Em 1947, a Grã-Bretanha aprova um dispositivo legal que previa uma contribuição a ser paga ao Estado pelo proprietário privado que recebesse uma autorização para construir. O valor a ser pago deveria ser equivalente às benesses que as terras receberiam em consequência de obras públicas (REZENDE, 2011).

Contudo, tal dispositivo foi revogado poucos anos mais tarde por ser considerado um empecilho ao desenvolvimento.

Nos anos 50 foi a vez da Espanha se preocupar com o uso do solo. Dado a escassez de terrenos em áreas urbanizadas, o governo resolveu “forçar” a construção em terrenos urbanos, prevendo expropriações a quem não cumprisse a lei (REZENDE, 2011).

Entretanto, não foi no âmbito nacional que as discussões tomaram maior proporção e sim localmente, gerando intervenções por parte de prefeituras e conselhos regionais preocupados com a expansão urbana das grandes metrópoles europeias.



Em 1965, as autoridades de Paris criaram um Plano Diretor de Regulamentação Urbana da Região (SDAU)<sup>2</sup>. O plano tinha como objetivo controlar a expansão parisiense, definindo o desenvolvimento do sistema viário, proteção do meio ambiente e estratégias para a ocupação do solo (FERNANDES, 2007).

Conforme o projeto ficaria a cargo do prefeito decidir sobre autorizações especiais para construções fora do plano diretor desde que atendessem o interesse coletivo. Esses locais foram denominados de Zona de Regulamentação Consentida (ZAC) (SAVELLI, 2007).

As ZAC's têm como finalidade viabilizar projetos de renovação urbana em áreas subaproveitadas mantendo a uniformidade arquitetônica de Paris, urbanizada e planejada pelo barão George Eugenes Haussmann no século XIX.

Entre as ZAC's, destaca-se a *La defense*, que por orientação estatal foi ocupada na década de 1960 por pequenas indústrias e habitações. Em 1978 a área já era destaque internacional por acolher mil indústrias em uma área de quatro milhões de metros quadrados, contendo habitações, infraestrutura e áreas de lazer (FERNANDES, 2007).

Outra ZAC que merece destaque é a *Paris Rive Gauche*, entretanto, este projeto e a relevância das ZAC's serão analisadas com detalhes mais adiante.

No ano de 1971, em Roma, técnicos da Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano redigiram um documento defendendo a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir (RIBEIRO, 1992).

De acordo com o texto o direito de propriedade era particular, contudo, o direito de construir pertencia à coletividade e deveria responder aos interesses de toda a sociedade e não de um só indivíduo. Sendo assim, o direito a construir só poderia ser adquirido por particulares por concessão ou autorização administrativa (REZENDE, 2009).

Seguindo as recomendações do texto, em 1975, o governo italiano regulamenta em lei a separação definitiva entre possuir o imóvel e poder construir nele, sendo o primeiro de interesse do indivíduo e o último de interesse da coletividade (RIBEIRO, 1992).

Qualquer concessão especial para construção de um particular deveria atender aos interesses da sociedade ou então deveria ser realizada mediante a uma

---

<sup>2</sup> *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (Plano de desenvolvimento e planejamento urbano)

contribuição financeira compatível com os custos adicionais que o Estado iria ter de arcar para a ampliação ou construção dos equipamentos urbanos ocasionados pela maior demanda (REZENDE, 2009).

Também na década de 70, na Espanha, o governo busca compensações pelas obras e equipamentos urbanos investidos. Porém, neste caso a contrapartida se dá pelo solo construído, uma retomada mais equilibrada do que o governo espanhol tentara realizar em 1950 (REZENDE, 2011).

Em 1975, o governo francês estabelece em lei limitações ao direito de construção, um reconhecimento do Plano Diretor de Paris. Foi também na França que o termo “Solo Criado” se difunde e ganha contornos mais claros e específicos.

De acordo com a lógica das autoridades francesas, um terreno não se valoriza por suas próprias qualidades e sim pelos movimentos coletivos da sociedade. O crescimento da cidade pela chegada de novos cidadãos que buscam viver dentro da área urbana exige do poder público investimentos que atendam a nova demanda (GAIARSA, 2007).

Esse complexo movimento tem por fim a valorização de muitos terrenos dentro da cidade. Tal valorização não tem a ver com o dispêndio individual do proprietário do terreno e sim com o interesse coletivo e os investimentos do poder público.

Sendo assim, a França delimita a área a ser construída em uma vez a área total do terreno, sendo este o teto legal de densidade<sup>3</sup>.

Qualquer construção superior ao coeficiente legal deveria ser paga pelo proprietário ao Estado, em valor equivalente ao valor do terreno que seria necessário para que tal construção não ultrapasse o limitador<sup>4</sup> (LORENZETTI, 2003).

De acordo com Ribeiro (1992), os recursos advindos do pagamento das construções adicionais deveriam ser obrigatoriamente utilizados no financiamento de:

- Programas de constituição de áreas verdes;
- Aquisição de terrenos para construção de moradias sociais ou equipamentos coletivos;

---

<sup>3</sup> *Plafond legal densité* (PLD)

<sup>4</sup> O coeficiente estabelecido é de 1,5 para Paris e de 1 para todo o resto da França.

- Programas de preservação cultural;
- Programa para construção de moradias sociais a serem alugadas.

Desta forma, se fixava em lei tanto a motivação da cobrança quanto a utilização dos recursos, este modelo de política pública é o que vem sendo mais utilizado no Brasil.

As construções adicionais geram maior quantidade de pessoas e de negócios em um mesmo espaço, onerando o serviço público demandando mais serviços e novos investimentos.

O argumento relatado acima é o centro de toda a discussão para a obrigatoriedade da participação privada nos investimentos a serem feitos pelos órgãos públicos.

O ente privado utiliza o solo criado, valorizando seu imóvel com construções adicionais e com infraestrutura nos arredores do seu terreno bancadas pelo Estado. Sem medida alguma pela parte pública, toda a valorização imobiliária é absorvida por poucos indivíduos ao custo de toda a sociedade.

O compartilhamento do custo entre entidades públicas e privadas é o alicerce da legislação francesa e também a semente das discussões sobre outorga onerosa do direito de construir no Brasil.

Com o tempo, as cidades europeias começaram a enxergar na parceria público-privada, não apenas uma última saída para revitalizar e desenvolver áreas urbanas, mas uma grande oportunidade de investir sem onerar os cofres públicos.

Sendo assim, passaremos agora a estudar três casos distintos de parceria entre o poder público e o ente privado na Europa. Três metrópoles, que através das operações urbanas modificaram totalmente a realidade de parte da cidade, levando desenvolvimento e melhor qualidade de vida a população: Londres, Barcelona e Paris.

### *2.2.1 London Docklands*

Seguindo os modelos de Roma e Paris, Londres também enxergou nas operações urbanas consorciadas uma forma de desenvolvimento. Em 1979, o

partido conservador alcançou o poder, e através de Margareth Thatcher a Inglaterra iniciou uma década de austeridades.

As docas londrinas foram até a década de 60 importantes espaços econômicos com atividades portuárias e industriais, sendo até mesmo o principal porto da Europa no início do século XX. Contudo, a diminuição do protagonismo inglês no cenário internacional, a perda do papel central de Londres como centro financeiro do mundo e o atraso tecnológico na gestão portuária fizeram com que o cenário de prosperidade mudasse drasticamente (Muniz, 2012).

A área passou por um processo gradativo de declínio com o fechamento das principais indústrias e estaleiros de construção naval. Enquanto o primeiro era atraído para as zonas mais periféricas, o segundo sofria as consequências do corte nos gastos e investimentos por parte do governo conservador inglês (COMPANS, 2004).

No final da década de 60, diversos terminais foram desativados, aumentando o desemprego e a migração da população para outras áreas. Entre os anos de 1967 e 1979 o número de trabalhadores ligados às zonas portuárias caiu de 22.815 para 7.120 pessoas (MUNIZ, 2012).

Os anos de “vacas magras” tiraram dos municípios qualquer possibilidade de encabeçar investimentos para desenvolver áreas urbanas. Desta forma, o governo inglês centralizou a responsabilidade pelo planejamento urbano, criando duas diferentes formas de atuação conforme Nobre (2010):

- Zonas de Empreendimentos (ZEs) – tais localidades se caracterizavam por serem áreas urbanas decadentes, nas quais o Estado criava incentivos como isenções de impostos e a dispensa de alvará de construção para a instalação de empreendimentos específicos;
- Corporações de Desenvolvimento Urbano – corporações criadas com o intuito de tomar posse de áreas decadentes, destruir os edifícios existentes, remodelar a infraestrutura local e vender os terrenos a entes privados.

No âmbito das ZEs, em 1981, é criada a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) com o objetivo de revitalizar as docas londrinas.

A criação da LDDC foi o primeiro passo para o desenvolvimento da área. A corporação era ligada a secretaria de meio ambiente, e ainda que fosse pública

possuía poderes especiais, podendo desocupar imóveis, comprar e vender terrenos, obter recursos diretamente com o governo e planejar todo o arcabouço urbano da região como a renovação da infraestrutura local (LDDC, 1997).

A ideia inovadora da criação de uma corporação para gerir o projeto se justifica pela possibilidade de participação privada em toda a operação. Assim, o desenvolvimento local não ficaria só a cargo do poder público, mas uma tarefa conjunta de toda a sociedade.

Conforme a própria LDDC (1997), os recursos repassados pelo governo eram insuficientes para desenvolver toda a área, necessitando do apoio do setor privado para o sucesso do projeto.

Também era necessário que a corporação se envolvesse com as demais autoridades locais a fim de conseguir apoio e parceiros para o projeto

Como ponto de partida para a revitalização da área urbana, a LDDC definiu os seguintes objetivos iniciais:

- Melhorar a imagem do local, passando de uma área em decadência para bairros com futuro promissor;
- Utilizar os recursos públicos disponíveis para alavancar a entrada de novos investimentos, necessariamente privados;
- Adquirir e revitalizar terrenos, os quais os antigos proprietários não o quisessem realizar;
- Investir na criação de redes metropolitanas de transportes públicos e estradas, ligando a região às demais localidades de Londres;
- Buscar investidores privados para realizar melhorias na qualidade de habitação e equipamentos coletivos;
- Reativar a economia das docas, como suporte essencial para que o ciclo de desenvolvimento iniciado pela corporação pudesse criar vida própria e ser sustentável tanto do ponto de vista econômico quanto social.

Desta forma, o organograma da definição do projeto incluía grandes empresas de desenvolvimento imobiliário como a Olympia & York e a Galliard Homes. A LDDC seguia com a gestão do projeto, incluindo autoridades locais e o setor privado conforme figura 4 abaixo:

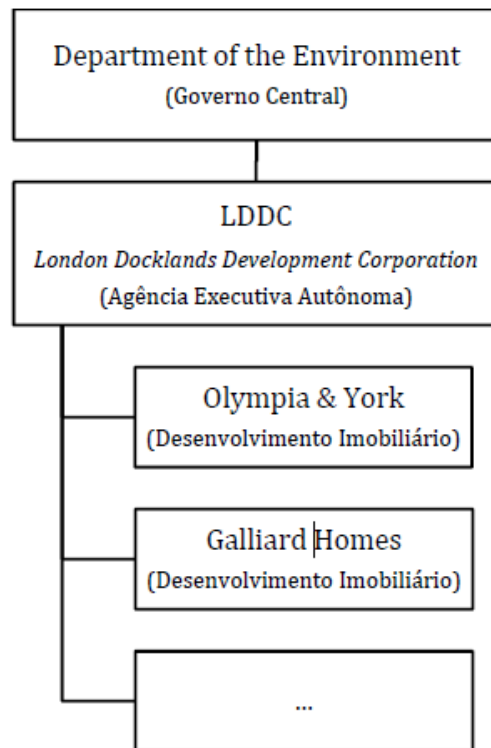


Figura 4: Esboço da gestão do projeto  
Fonte: Maleronka, 2010

Em seis anos de projeto, a LDDC conseguiu revitalizar uma área territorial de quase três quilômetros quadrados. Quinhentos metros quadrados de edifícios comerciais e 8.800 unidades residenciais foram construídas (COMPANS, 2004).

Os terrenos revitalizados pela corporação pública foram vendidos e renderam 115 milhões de libras nos anos de 1988 e 1989 para a LDDC. Até 1990, 600 empresas já haviam se instalado na região, gerando um total de 10.000 empregos diretos (COMPANS, 2004).

Além disso, foi criado um distrito chamado *Canary Wharf*, na *isle of dogs*, destinado ao desenvolvimento do setor financeiro, gerando mais 50.000 empregos (COMPANS, 2004).

A revitalização das docas inglesas não era apenas uma operação urbana. Constituía-se numa reforma socioeconômica local, desenvolvendo uma área que havia ficado excluída do progresso.

O número de moradores da região subiu para 50.000, registrando uma alta de 30% de 1981 a 1987. Os preços dos terrenos e dos imóveis cresceram rapidamente, atraindo novos investimentos privados e também demandando mais infraestrutura por parte do poder público (COMPANS, 2004).

O mais impressionante da operação realizada nas docas de Londres é a participação privada em todo o projeto. A LDDC conseguiu que o ônus de revitalizar a área não ficasse apenas a cargo público, como podemos demonstrar na figura 5 abaixo:

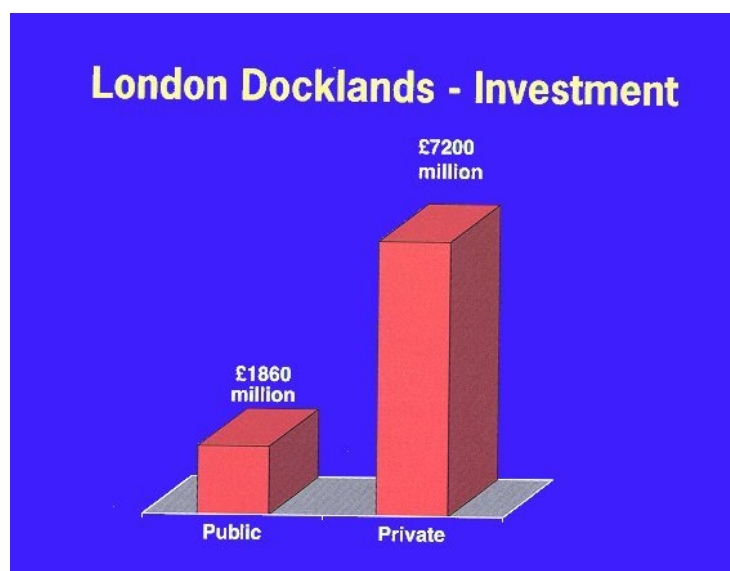


Figura 5: Total de investimento nas docas londrinas  
Fonte: LDDC, 1998

Do total de investimentos, 80% foram capitais privados e 20% público. Além da desoneração do Estado, os indicadores econômicos da região também melhoraram.

A LDDC vendeu 431 hectares de terrenos, 144 km de vias foram construídas ou recuperadas, inclusive a construção da *docklands light railway*, um sistema de metro ligeiro, que atende além da área das docas toda a região oeste de Londres transportando mais de 60 milhões de passageiros ao ano por 31 km de linha em 40 estações (MALERONKA, 2010).

A qualidade de vida da população também foi atendida com a construção de cinco novos centros de saúde e renovação de outros seis já existentes, 25 milhões de metros quadrados de plantas comerciais e industriais, 24.046 novas habitações, 2700 escritórios, 11 escolas primárias, duas escolas secundárias, três escolas técnicas, 16 faculdades e nove centros de treinamento vocacional (MALERONKA, 2010).

O desemprego na região passou de 17,8% em 1981 para 7,2% em 1997. O número de trabalhadores também aumentou consideravelmente no período,

passando de pouco mais de 20 mil para 85 mil, como o leitor pode observar na figura 6 abaixo:

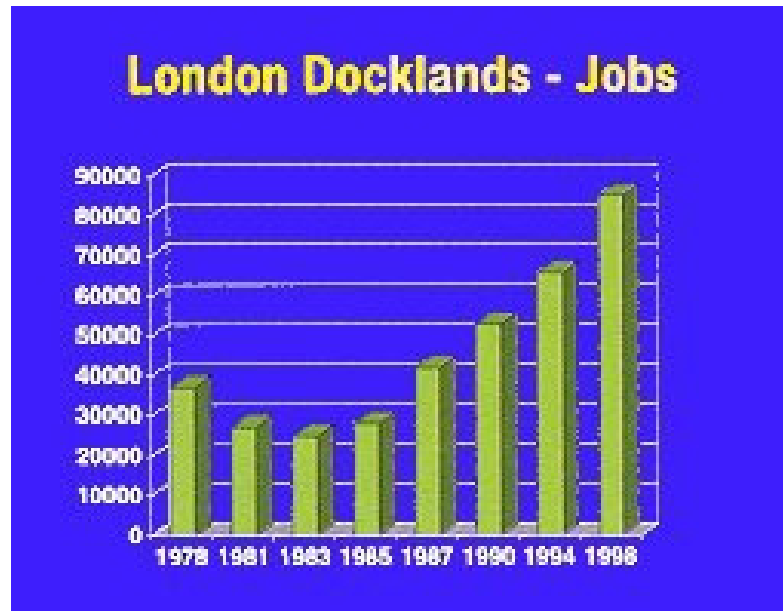


Figura 6: Total de trabalhadores nas docas londrinas.  
Fonte: LDDC, 1998

A revitalização das docas não mudou apenas a paisagem do local, mas também desenvolveu toda uma região que antes estava destinada ao declínio socioeconômico.

O desenvolvimento para o mercado realizado em Londres se tornou referencia na Europa e no mundo porque além de atender aos anseios do Estado de diminuir os gastos e investimentos públicos, também atendeu às demandas da população. O setor privado foi outro a ficar satisfeito com o capital investido, já que o retorno foi dado pela demanda interna de produtos e serviços na região.

### 2.2.2 Barcelona

Barcelona foi mais uma cidade europeia a experimentar uma mudança radical de destino através da parceria público-privada. No fim da década de 70, a Espanha vivia um declínio industrial, que em Barcelona significou o abandono de várias áreas



e armazéns, deixando improdutivo diversos equipamentos e instalações industriais no porto da cidade (MUNIZ, 2012).

Conforme Muxi (2010), em 1979, Barcelona estava longe de ser a pomposa cidade turística que temos hoje. A cidade catalã apresentava diversas áreas com urbanização precária, construções pobres e infraestrutura inexistente.

O abandono urbano se refletia nos aspectos socioeconômicos como o aumento da taxa de desemprego, acentuação das desigualdades sociais e queda da renda *per capita* (MUNIZ, 2012).

Diferentemente das outras metrópoles europeias, Barcelona não possuía grande interesse privado para desenvolver economicamente a região e também não era o destino de grandes investimentos por parte do governo central. Como apenas os recursos da cidade não seriam suficientes para impulsionar o crescimento, a região utilizou-se de outro grande trunfo: os jogos olímpicos.

Em 1986 a cidade espanhola é escolhida para sediar os jogos olímpicos de 1992. E muito mais do que investir em áreas desportivas, os jogos foram utilizados para mudar todo o cenário de vida da população, com participação pública e privada.

A partir da escolha para sediar o evento internacional, foi elaborado o Plano Estratégico Econômico e Social de Barcelona (PEESB) entre 1988 e 1990, com participação de órgãos públicos, do comitê executivo dos jogos e de 520 diretores das principais empresas, tanto públicas quanto privadas (COMPANS, 2005).

Antes mesmo de ser escolhida sede dos jogos, o governo municipal da cidade já investia em áreas de novas centralidades (ANC) com o objetivo de promover a revitalização urbana de doze diferentes regiões da cidade (LINARDI, 2012).

Todavia, foi o PEESB que significativamente mudou o cenário da cidade ao implementar todos os equipamentos olímpicos, recuperar o sistema viário, transformar a orla da praia, construir edifícios, além de investir em áreas verdes e parques (LINARDI, 2012).

Os projetos em si utilizavam como finalidade os jogos olímpicos, porém, deixavam um legado muito maior de investimentos para a cidade. Em 1990, Barcelona era apenas a 11<sup>a</sup> cidade mais importante da Europa, passando para a 5<sup>a</sup> colocação em 2006. (MUNIZ, 2012).

A taxa de desemprego caiu de 17,2% em 1986 para 9,7% em 1989, contra 15,5% do resto da Espanha. Uma mostra de que a melhora realmente a nível regional.

Ainda assim, Barcelona teve uma maior participação pública do que no caso relato da seção anterior. Dos 10 bilhões investidos, 1/3 ficou a cargo do governo central, 1/3 para o governo regional e 1/3 para o setor privado (COMPANS, 2005).

Contudo, não podemos menosprezar a importância da participação privada na mudança ocorrida na cidade. Mais uma vez observamos como a parceria entre os diversos setores da sociedade pode modificar a realidade urbana, não só no aspecto urbanístico, mas também no desenvolvimento econômico.

As duas cidades apresentadas como exemplo até aqui, Barcelona e Londres, viveram experiências distintas de investimento privado, que combinadas com as discussões de solo criado em Roma e Paris são o embrião para a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas no Brasil que abordaremos mais a frente.

Todavia, antes de entrarmos propriamente na discussão brasileira, cabe uma retomada do caso francês, que dentre todos os projetos é o que mais se aproxima dos casos que iremos analisar no Brasil.

### 2.2.3 ZAC *Paris Rive Gauche*

Como já relatamos em seções anteriores, a discussão na França sobre o solo criado se iniciou ainda na década de 60 e avançou durante os anos, se aperfeiçoando a cada nova realidade.

Durante a década de 70, diversos projetos urbanos tiveram como base as Zonas de Regulamentação Consentida (ZACs). As operações tinham focos distintos e englobavam diversas áreas: implantação de atividades industriais, comerciais, turísticas ou de serviços, renovação ou reabilitação de áreas urbanas, construção de novos bairros industriais, instalações de equipamentos públicos e privados (MALERONKA, 2010).

O que encontramos de similar em cada operação é a coordenação pública e a contribuição do capital privado em cada projeto. Atualmente, as ZACs se tornaram instrumento comum em Paris como podemos observar conforme a figura 7 abaixo.

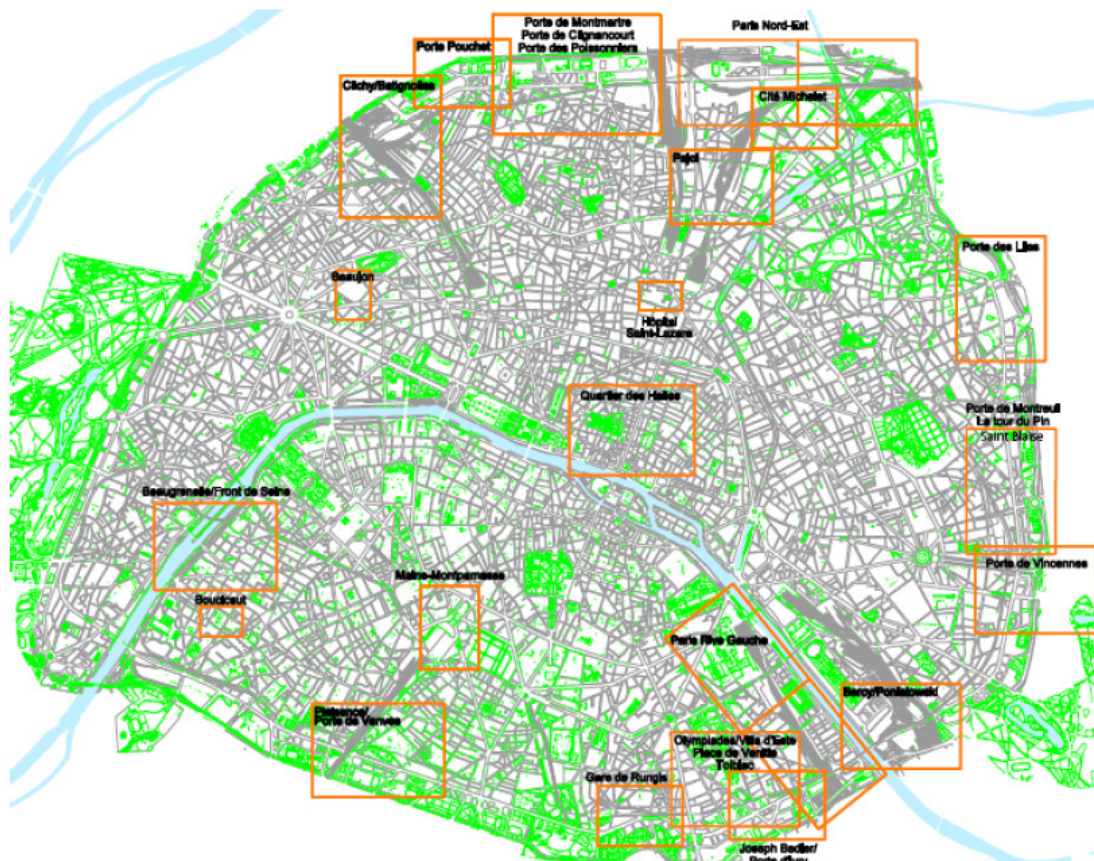


Figura 7: ZACs vigentes na cidade de Paris  
 Fonte: Maleronka, 2010.

As ZACs permitem que o governo atue de forma mais direta na economia, e assim, consigam distribuir os ônus e bônus de cada investimento públicos de forma mais justa.

Assim que as zonas são estabelecidas o governo ou outro órgão ligado a ele adquire o poder de desapropriar e comprar qualquer área, desta forma, diversos terrenos que serão atingidos pelo projeto são adquiridos. O poder público realiza todas as obras de infraestrutura necessária e depois revende as áreas à iniciativa privada, já incorporando a valorização por todos os investimentos públicos realizados (MACIEL, 2011).

Neste contexto, em 1983, a agência de urbanismo de Paris elabora um projeto para toda a área leste, abrangendo 45% do território total da capital francesa. A partir desse projeto, outras operações se desenvolvem na região leste de Paris como *Bercy* e *La Villette* (MALERONKA, 2010).

O mais recente projeto desenvolvido na região leste da cidade luz é o *Paris Rive Gauche*. A área de 130 hectares fica entre o Rio Sena e a ferrovia que corta a cidade. Como em casos anteriores, a região estava em declínio e era ocupada por armazéns e indústrias (PARIS, 2013).

Os estudos feitos para o estabelecimento duraram três anos, entre 1988 e 1991, e previam 15 anos para a finalização da operação. Contudo, as mudanças no projeto estabeleceram que o mesmo só irá ser finalizado no ano de 2020 (MALERONKA, 2010).

Conforme Duval-Zack (2006), o projeto possuía seis objetivos principais, conforme abaixo:

- Organizar o sistema viário da região, sendo que o mesmo deveria ser concebido com seu eixo principal paralelo ao Rio Sena;
- As edificações deveriam ter sua altura limitada;
- Os edifícios históricos deveriam ser protegidos e restaurados;
- Desenvolver transportes coletivos que incentivassem tal meio de transporte a custo do uso do automóvel;
- Estabelecer setores em cada área para o uso do solo;
- Estabelecer quais eram os principais investimentos a serem feitos.

A operação urbana englobou três bairros de Paris, sejam eles *Austerlitz*, *Tolbiac* e *Masséna*. Além dos bairros, dois grandes eixos de circulação também faziam parte da PRG: *A Avenue de France* e *a Rue de Chevaleret*.

Em 1995, a construção da biblioteca nacional é terminada, viabilizando a rede de metrô e as primeiras áreas habitacionais. Um ano depois, o bairro de Tolbiac começava a receber os primeiros moradores. Em 1997, o primeiro centro comercial entra em operação, assim como a primeira escola e a primeira creche (MALERONKA, 2010).

Todo o projeto foi conduzido por uma empresa de economia mista, chamada de SEMAPA (*Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris*<sup>5</sup>). A sociedade possuía capital de diversos setores públicos da França, além de investidores privados, conforme figura 8 abaixo:

---

<sup>5</sup> Sociedade de Economia Mista de Desenvolvimento de Paris

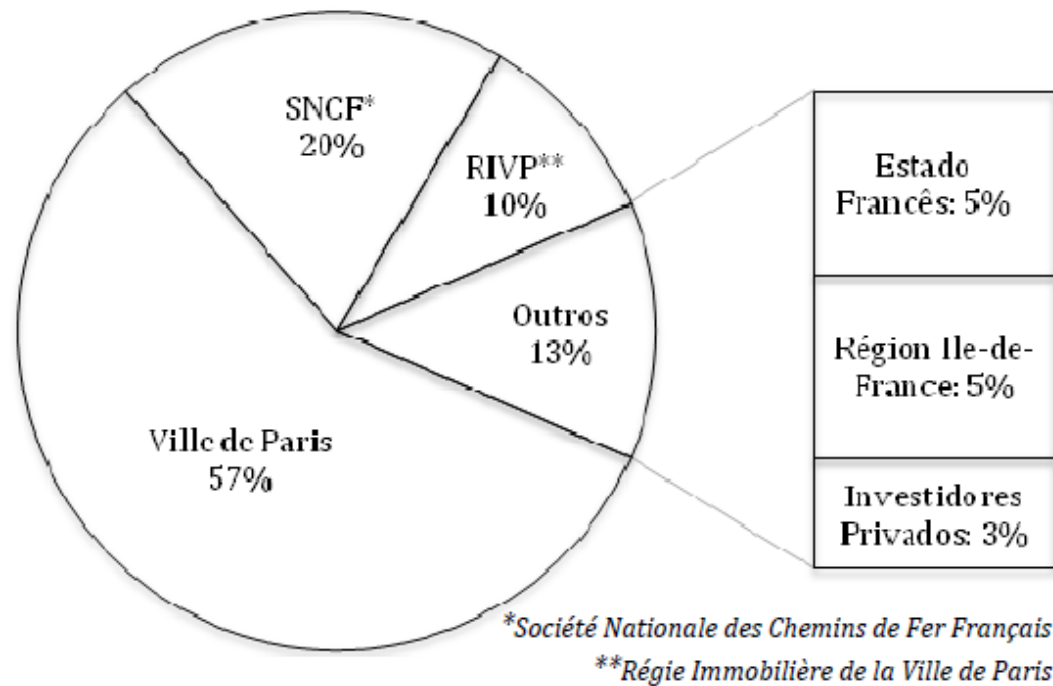


Figura 8: Composição acionária da SEMAPA  
 Fonte: Maleronka, 2010.

A SNCF é uma empresa pública francesa responsável pela malha ferroviária do país. Já a RIVP é o órgão público responsável pelas habitações. A *Ville de Paris* é o governo local.

A SEMAPA é a responsável por todos os investimentos em infraestrutura, contudo, cabe aqui lembrar que a ZAC tem como premissa seu autofinanciamento. Ou seja, todo o recurso investido deve ser arrecado de volta seja através da venda de terrenos ou do direito de construir.

O projeto é conduzido para que se tenha um equilíbrio orçamentário. As estimativas de custo total giram em torno de 2,75 bilhões de euros. As estimativas de custo necessariamente precisam vir acompanhadas de provisões de receitas, que neste caso são as vendas de alguns terrenos e também da projeção de venda dos demais. Atualmente, o equilíbrio financeiro se baseia no preço médio de venda de terra dedicada aos escritórios: 2.744 euros/m<sup>2</sup> (DUVAL-ZACK, 2006).

*Paris Rive Gauche* é mais uma amostra de como é possível desenvolver áreas urbanas sem onerar os cofres públicos. Esta tendência tem se mostrado determinante em todo o mundo conforme tabela 1 abaixo:

TABELA 1: Experiências internacionais nos processos de intervenção urbana.

País	Cidade	Zona Urbana	Intervenção Urbana		Data (início)	Área
Estados Unidos	Baltimore	Frente hídrica de zona portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Charles Center / Inner Harbor	1957	90 há
	Nova Iorque	Frente hídrica de zona portuária	Distrito de negócios	Battery Park City	1968	92 há
		Estruturas subutilizadas ou de uso indevido	Cultura, lazer e entretenimento	High Line Park	1999	2,4km
Inglaterra	Londres	Frente hídrica de zona portuária	Distrito de negócios	London Docklands	1980	2250ha
		Estruturas subutilizadas ou de uso indevido	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012	2005	250ha
	Manchester	Centro da Cidade	Distrito de negócios	Manchester – Citu Centre	1996	25ha
Espanha	Barcelona	Frente hídrica de zona portuária	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 1992	1986	840ha
	Bilbao	Frente hídrica de zona portuária	Distrito de negócios	Abandoibarra e o Guggenheim	1994	35ha
França	Paris	Diversos	Diversos	Diversos	1967	
	Marselha	Frente hídrica de zona portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Marseille-Euroméditerranée	1995	480ha
Itália	Milão	Áreas industriais / Urbanizadas desativadas	Polo tecnológico	Projeto Bicocca	1985	100ha
Portugal	Lisboa	Frente hídrica	Megaeventos	Expo/1998	1993	340ha

China	Pequim	Estruturas subutilizadas ou de uso indevido	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2008	2003	1135ha
África do Sul	Cidade do Cabo	Centro da Cidade	Distrito de negócios	Cape Town City Centre	2003	85ha
Argentina	Buenos Aires	Frente hídrica de zona portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Porto Madero	1989	170ha

Fonte: Muniz, 2012

Cada região demonstrada acima sofreu algum tipo de intervenção urbana, a grande maioria com participação de capital privado e em algumas o mesmo modelo conhecido aqui de outorga onerosa do direito de construção ou transferência do direito de construir.

No próximo capítulo demonstraremos como tais discussões se inseriram no cenário brasileiro, e quais foram às conclusões tiradas a respeito do solo criado.

### 3 DEBATE NACIONAL

Como vimos no capítulo anterior, as preocupações sobre o uso do solo começaram nos EUA ainda no início do século XX. Posteriormente, novas ideias foram colocadas em prática por toda a Europa, se espalhando também pelos demais continentes.

No Brasil, as discussões não demoram a começar, e são contemporâneas aos debates europeus. Como em outros países, as experiências se iniciam em âmbito local para mais tarde ganhar contornos nacionais.

A década de 70 pode ser citada como a generalização das preocupações sobre o uso do solo. Enquanto a França estabelecia suas reformas urbanas através das ZACs, acontecia a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I, em Vancouver, no Canadá.

Podemos dizer, que esses dois acontecimentos têm reflexos profundos nos debates políticos brasileiros, e servem de exemplo para as políticas públicas seguintes.

Na mesma década citada acima, a população urbana ultrapassa em números absolutos a população rural no Brasil, fazendo com que a realidade urbana ganhe ainda mais importância no cenário político do país, tornando as operações urbanas necessárias.

Cabe aqui notar que os conceitos de operação urbana e solo criado, apesar de se confundirem ou existirem em um mesmo espaço, são diferentes.

O conceito de operação urbana é mais antigo, e tem como finalidade intervenções estratégicas em pontos específicos. A ideia é mobilizar vários setores da sociedade para viabilizar ações urbanas.

O ponto chave de uma operação urbana é a capacidade do poder público realizar parcerias com os demais envolvidos, buscando financiamento, repartindo benefícios, e dividindo a gestão dos projetos.

Já o solo criado é uma alternativa para corrigir possíveis injustiças geradas pela lei de zoneamento. Um território com maior possibilidade de construção certamente será mais vantajoso do que aquele com menor possibilidade.



O conceito de solo criado não está intimamente ligado à intervenção urbana e sim a possíveis compensações ou ajustes a serem conferidos às leis de zoneamento. Desta maneira, a ideia serve de instrumento para as intervenções.

A tabela abaixo retirada do texto de Maleronka (2010) deixa claro a distinção entre os dois conceitos:

TABELA 2: Diferenças entre os conceitos de operações urbanas e solo criado

O que?	Operação Urbana	Solo Criado
Por quê?	Para viabilizar intervenções estratégicas.	Para corrigir injustiças do zoneamento
Onde?	Em perímetros urbanos específicos.	Em toda a cidade
Quando?	Sempre que o poder público concluir que é necessária a intervenção estratégica.	Permanentemente
Quem?	Poder público, iniciativa privada e sociedade civil.	Poder público
Como?	Através de parcerias – em todas as etapas do projeto.	Coefficiente de aproveitamento único, transferência do direito de construir e equilíbrio entre áreas públicas e privadas

Fonte: Maleronka, 2010

Entender a diferença entre os dois instrumentos é essencial, principalmente porque é com o solo criado que a participação privada nas operações privadas se torna mais constante.

Ainda que operações urbanas já pudessem ser observadas pontualmente no país, é com a introdução do conceito de solo criado que as intervenções se tornaram mais frequentes e significativas.

Em 1974, a Prefeitura de São Bernardo do Campo, no ABC paulista, reuniu diversas entidades municipais ligadas à urbanização, com o intuito de discutir a “criação do solo”. Três anos mais tarde, a prefeitura instituiu a compensação pelo solo criado no Plano de Desenvolvimento Integrado (RIBEIRO, 1992).

A lei determinava que o direito gratuito de construção se limitasse ao equivalente a uma vez a área do terreno. Para qualquer criação do solo seria cobrado um valor que refletisse 50% do valor total ganho pela construção adicional.

O valor do terreno constante no cadastro tributário da prefeitura servia de base para o cálculo do valor a ser pago pelo solo criado (RIBEIRO, 1992).

O proprietário que se interessasse em comprar o direito adicional de construção poderia fazê-lo através de outros proprietários ou do poder público. Os recursos advindos de tal arrecadação seriam em sua totalidade destinados ao Fundo de Áreas Verdes do município (RIBEIRO, 1992).

No mesmo ano, o conceito de solo criado figura em foco no Simpósio sobre Política Urbana realizado em Brasília pela Fundação Milton Campos. As conclusões do encontro foram que estudos sobre o tema deveriam ser aprofundados, principalmente sobre as possíveis aplicações em grandes centros urbanos e regiões metropolitanas (REZENDE, 2011).

Em 1976, a cidade de São Paulo também elabora uma proposta para a institucionalização do solo criado, contudo, não logra êxito em sua tentativa de transformar o projeto em lei.

No mesmo ano são realizados diversos seminários nas cidades de Embu e São Sebastião, no interior paulista, organizados pela Fundação Prefeito Faria Lima<sup>6</sup>, ligada ao governo estadual de São Paulo. Tais seminários reuniram importantes urbanistas e juristas com o objetivo de discutir a legalidade e as implicações do solo criado. O resultado dos debates foi a Carta de Embu, considerada um marco tal importante quanto o Estatuto das Cidades, que veremos mais a frente. Por sua importância histórica, reproduzimos na íntegra a referida carta (1977):

"Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

---

<sup>6</sup> Atualmente se chama CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal).

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação”.

A relevância da carta extrapola a determinação jurídica. O que se busca nas conclusões do texto é a separação do direito de propriedade e do direito a construção, sendo o primeiro pertencente ao indivíduo e o segundo a coletividade, assim como haviam determinado as legislações na Itália e na França.

O texto ainda reconhece que a sociedade se sobrepõe ao particular e desta forma admite o direito do município de exigir compensações caso as construções não atendam o bem coletivo.

Ainda que a carta não possua valor jurídico, suas conclusões são a base para toda e qualquer discussão a respeito de solo criado. O coeficiente de edificação, seja ele de tamanho igual à área do terreno ou outro estabelecido em lei, permite que as autoridades públicas decidam sobre o uso e ocupação do solo.

Caso as construções sejam de interesse da sociedade podem ser autorizadas pelas autoridades competentes, sem ônus para o proprietário. Contudo, se a criação do solo demandar novos investimentos públicos em infraestrutura e serviços, que

por sua vez valorizem a propriedade e gerem ganhos apenas a poucos indivíduos, então, o Estado poderá exigir compensações, em dinheiro ou em outra forma que beneficie a sociedade como um todo (MONTANDON, 2009).

A partir da Carta de Embu a ideia se expandiu por todo o Brasil, ganhando caráter nacional. Em 1977, o Conselho Nacional de Política Urbana (CNPUR) elabora o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano propondo, entre outras coisas, a separação do direito de propriedade do direito de construir. (REZENDE, 2011).

O anteprojeto de lei pretendia, quanto ao solo criado, que fosse estipulado um índice único equivalente à área do terreno para construção sem ônus adicional ao proprietário. Qualquer edificação excedente só poderia ser autorizada mediante licença especial e remunerada.

O argumento central para a aprovação do controle era que a especulação imobiliária exigia uma resposta do poder público. Todavia, após diversos debates, o instrumento é retirado do Projeto Lei Federal nº 775 de 1983 (REZENDE, 2011).

Apesar da “derrota” em âmbito federal, as discussões municipais sobre o tema continuam principalmente no Estado de São Paulo. A possibilidade de junção dos conceitos de operação urbana e solo criado atraíram os gestores municipais por ser uma alternativa a crise fiscal que assolava o país na década de 80.

### 3.1 OPERAÇÕES INTERLIGADAS

Diante do cenário retratado na seção anterior, surgem as operações interligadas. Tais operações eram o resultado dos debates vistos até aqui e também do desejo do prefeito do município de São Paulo no início da década de 80, Jânio Quadros.

O prefeito, recém-empossado, buscava uma solução para as favelas e cortiços da cidade e deslumbrou a solução na alternativa de operações urbanas combinadas com o conceito de solo criado.

Conhecida inicialmente como “lei do desfavelamento”, o projeto possibilitava ao município autorizar exceções nas leis urbanísticas em troca de unidades habitacionais de seu interesse. Em dezembro de 1986, a lei é sancionada (MALERONKA, 2010).

O município ganhava poder para autorizar alterações em parâmetros urbanos de acordo com o desejo do proprietário, que por sua vez, deveria também atender aos interesses coletivos, gerando ganho econômico a ser revertido para fins de interesse público (VENTURA, 1997).

Os proprietários privados poderiam aumentar em até quatro vezes o coeficiente de aproveitamento máximo da área do terreno, cabendo a Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU) analisar os impactos que seriam gerados para a região (MONTADON, 2009).

Entretanto, neste primeiro momento, o foco não era a transferência de potencial construtivo de um terreno para outro, nem de equilibrar a proporção de áreas públicas e privadas. O desejo principal das autoridades governamentais estava na compensação através de unidades habitacionais a serem repassadas para a população favelada (MALERONKA, 2010).

Desta maneira, o proprietário que recebesse autorização para realizar edificações adicionais deveria construir previamente unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) em outra região, doando-as ao Poder Público Municipal como contrapartida da licença especial. As HIS por sua vez seriam utilizadas para acomodar as famílias carentes em sua volta (MACIEL, 2011).

De fato, essa é a principal diferença entre os conceitos de solo criado estabelecidos na década de 70 e a forma como foram colocados em prática nas operações interligadas.

O primeiro defendia a criação de coeficiente único a ser estabelecido e as compensações feitas através de recursos ou investimentos. Já o segundo analisava caso a caso, determinando o valor a ser compensado dependendo da operação realizada e sempre vinculado a unidades habitacionais (MALERONKA, 2010).

Abaixo, temos um quadro resumo das operações interligadas no município de São Paulo, entre 1985-1997:

TABELA 3: Resumo das operações interligadas

Gestão Municipal	Nº de propostas	Valor em US\$ milhões	Área adicional milhares de m <sup>2</sup>	US\$ / m <sup>2</sup>
Gestão Jânio Quadros 1985 - 1989	5	5,4	117,5	46
Gestão Luiza Erundina 1989 - 1993	49	26,5	188,9	140

Gestão Paulo Maluf 1993 - 1997	61	26,4	160,2	165
Total	115	58,3	466,6	125

Tabela 3: Resumo das operações interligadas  
Fonte: Wilderode, 1997

O relativo sucesso dos projetos fez com que a experiência se espalhasse por outras metrópoles brasileiras. Em 1992, a ideia de operação interligada é regulamentada através do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (VENTURA, 1997).

Em apenas dois anos (1994 e 1995) cerca de 30 propostas foram apresentadas à capital fluminense. Destas, 11 foram autorizadas e duas indeferidas (VENTURA, 1997).

Entretanto, no Rio de Janeiro, a contrapartida para as alterações nos parâmetros urbanísticos não se limitava apenas a construções de unidades habitacionais como em São Paulo. Eram aceitos também recursos em espécie, realização de obras ou preservação do meio ambiente (VENTURA, 1997).

Apesar dos resultados apresentados tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro, o instrumento não ficou isento de críticas, principalmente por autorizar modificações à lei de zoneamento.

De acordo com Montandon (2009), as operações interligadas interessavam muito mais aos empreendedores do que ao interesse coletivo, distorcendo o conceito original do solo criado de promover uma urbanização mais justa, racional e sustentável.

Segundo Wilderode (1994), a maioria das propostas para alterações nos limites de edificação em São Paulo localizavam-se nas áreas mais valorizadas. Enquanto o mercado imobiliário garantia lucros exorbitantes através da desregulamentação das leis de zoneamento, o município recebia apenas 26% desses lucros.

De acordo com o mesmo autor, as contrapartidas através de unidades habitacionais segregaram ainda mais a cidade. À medida que as zonas centrais do município concentravam renda, a população de baixo poder aquisitivo era expulsa para as HIS construídas na periferia, conforme figura 8 abaixo:

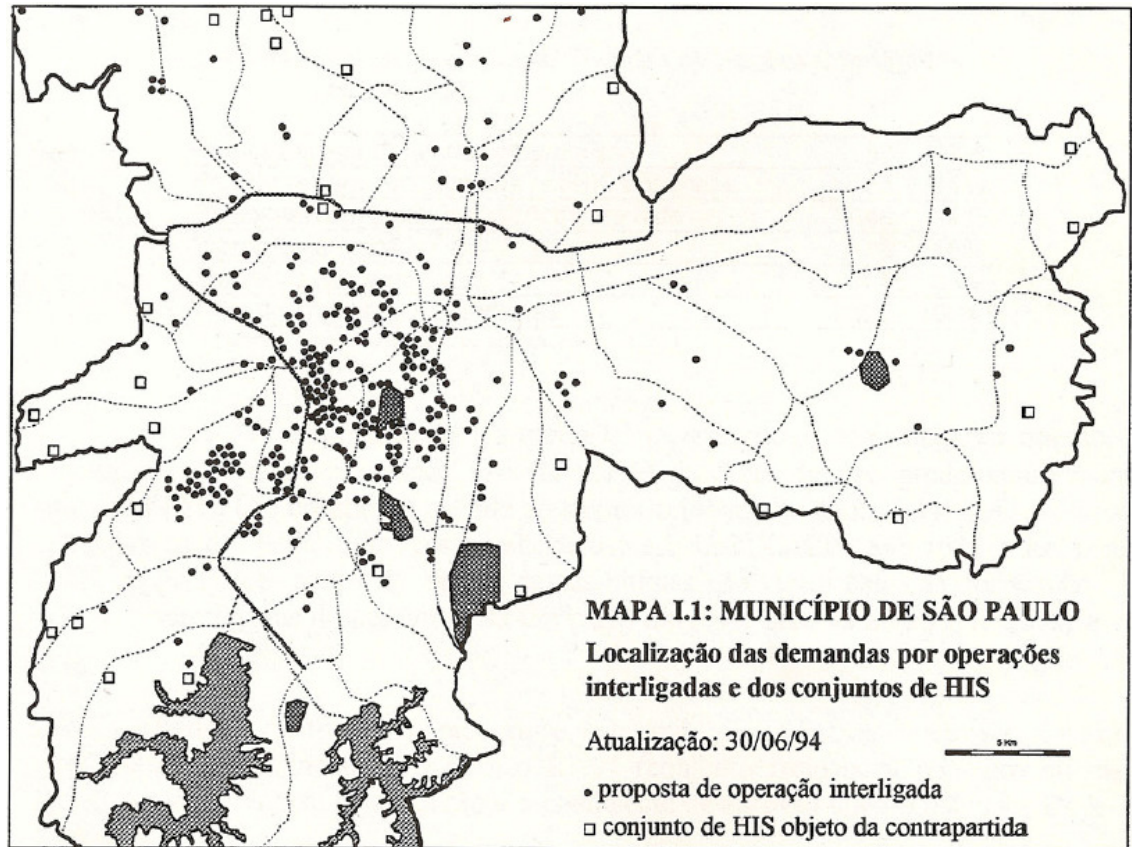


Figura 8: Localização das demandas de operações interligadas e dos conjuntos de HIS  
 Fonte: Wilderode, 1994.

A prefeitura de São Paulo ainda tentou manter a lógica das operações interligadas, alterando a lei do desfavelamento em 1995. De acordo com a nova regulamentação, as alterações no zoneamento urbano que beneficiassem proprietários privados não ficariam mais vinculadas diretamente à construção de unidades habitacionais, e sim ao valor equivalente a determinado número de HIS calculados pela CNLU (MONTANDON, 2009).

Desta forma, a utilização dos recursos recebidos ficava mais flexível, ainda que a referida lei afirmasse que o recebimento deveria ser investido em obras de HIS.

Contudo, em 1998 as operações interligadas foram suspensas e dois anos mais tarde proibidas devido a ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, justamente por entrar em conflito com a leis de zoneamento e não passar pelo crivo do poder legislativo (MALERONKA, 2010).

Em 2001, a Câmara Municipal de São Paulo instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as possíveis irregularidades na

utilização do instrumento, desde benefícios ilícitos ao mercado imobiliário até a utilização de HIS para população que não pertencesse às favelas.

A CPI concluiu que dos US\$ 122.498.608,84 arrecadados através das operações interligadas, somente US\$ 22.000.000 foram destinadas para construções de HIS e US\$ 78.988.810 nem sequer foram repassados ao Fundo Municipal de Habitação (ESTRADA, 2006).

O Ministério Público do Rio de Janeiro também promoveu ação de inconstitucionalidade pelo mesmo motivo registrado em São Paulo, suspendendo novas operações (MACIEL, 2011).

De qualquer forma, a experiência com as operações interligadas nas duas principais cidades brasileiras foram de suma importância para demonstrar que os municípios necessitavam de uma nova saída para enfrentar os problemas urbanos, dando origem a novas ideias e leis, como veremos a seguir.

### 3.2 OPERAÇÕES URBANAS

O conceito de operação urbana é muito diverso e muitas vezes atribuído a qualquer intervenção no espaço urbano. Sendo assim, tais instrumentos são contemporâneos a própria criação das cidades.

Todavia, as operações urbanas como a reconhecemos atualmente, com suas características de parcerias público-privadas e ações em áreas específicas são bem mais recentes.

Derivada também dos debates da década de 70, o conceito aparece no Plano Diretor de 1985 do Estado de São Paulo, na gestão do então Governador Mario Covas, um ano antes de o Prefeito Janio Quadros estabelecer a ideia de operações interligadas.

De acordo com o texto, o instrumento se caracteriza por intervenções conjuntas dos setores privado e público, sendo que a iniciativa deveria partir do último, destinadas a produzir transformações localizadas.

O plano propunha 35 operações urbanas nas mais diversas regiões da cidade. Ao cabo que abrangia locais periféricos como São Miguel, Vila Matilde, Vila Maria, Paraisópolis, Campo Limpo, São Matheus e Nova Cachoeirinha, também



englobava as localidades mais ricas e centrais como Barra Funda, Santo Amaro, Centro, Pinheiros, Campo de Marte e Santo Amaro (MORAES, 2010).

As operações urbanas eram mais abrangentes do que as operações interligadas, pois além de habitações populares previa também investimentos em infraestrutura, equipamentos coletivos e transformações urbanísticas profundas na capital paulista.

Entretanto, ainda que o Plano Diretor levasse em conta a participação privada nos projetos, o elevado volume de recursos a serem investidos foi considerado utópico, ainda mais em um período de recessão econômica, crise fiscal e inflação elevada.

Após o período de Janio Quadros no comando do poder executivo de São Paulo (1985-1988), as operações urbanas retornaram através de sua sucessora, a Prefeita Luiza Erundina (1989-1993) (MACIEL, 2011).

As operações urbanas ressurgem como instrumento jurídico e financeiro de intervenção na cidade, procurando conciliar o interesse público e privado.

A primeira operação urbana a ser instalada em São Paulo foi a Operação Urbana Vale do Anhangabaú, implementada pela Lei 11.090/91, mais tarde substituída pela Operação Unidade Centro aprovada na Lei 12.349/97 (MACIEL, 2011).

A operação tinha como objetivo a transformação urbana do centro da cidade buscando um melhor aproveitamento dos imóveis vagos ou subutilizados, além de incentivos à preservação do patrimônio histórico e ao uso residencial na área central (ESTRADA, 2006).

A lei previa a outorga onerosa de 150 mil metros quadrados de área construída adicional. Contudo, em três anos apenas sete propostas foram apresentadas, utilizando apenas 13% do total de estoque estabelecido. (ESTRADA, 2006).

O baixo interesse do setor imobiliário pela operação da Prefeita Erundina pode ser explicado pelo momento conturbado o qual vivia a economia do país, e também pela concorrência com as áreas mais ao sudoeste da cidade que começava a aglomerar a população de maior poder aquisitivo.

Outro argumento para o relativo fracasso da operação foi que o coeficiente para edificação no centro da cidade já era elevado, não atraindo o interesse por construções adicionais.

Até o ano de 2001 foram desenvolvidas mais três operações urbanas: Água Branca, Água Espraiada, e Faria Lima, sendo esta última oriunda de proposta do setor privado (MORAES, 2011).

A Operação Urbana Água Branca foi estabelecida através da Lei 11.774 de 18 de maio de 1995 e abrangia uma área de 487 ha em uma antiga região industrial cortada pela linha férrea. O objetivo era substituir o uso industrial por atividades do setor terciário. Ficou definido que 300 mil metros quadrados seriam destinados a áreas residências e 900 mil metros quadrados para áreas não residenciais (MONTANDON, 2007).

Todavia, o primeiro parceiro privado da operação, responsável pela construção do Centro Empresarial Água Branca, passou por dificuldades financeiras, arcando apenas parcialmente com suas responsabilidades e atrasando inúmeras vezes as obras (MALERONKA, 2010).

A falta de um projeto estratégico de investimentos em infraestrutura também atrapalhou a operação. Sem a definição clara do que se queria fazer, o setor privado não comprou a ideia (MALERONKA, 2010).

As operações Água Espraiada e Faria Lima, por ainda estarem ativas, serão analisadas com maiores detalhes no próximo capítulo.

A seguir, apresentamos a tabela resumo das operações urbanas entre os anos de 1991 e 2001:

TABELA 4: Operações Urbanas em São Paulo (1991 a 2001)

Operações Urbanas	Lei nº	Publicação	Situação Atual
Anhangabaú	11.090	16/09/1991	Finalizada em 1995 e substituída pela Centro
Faria Lima	11.732	14/03/1995	Modificada em 2004 (Leis 13.769 e 13.781)
Água Branca	11.774	18/05/1995	Ativa. Em revisão
Centro	12.349	06/06/1997	Ativa. Em revisão
Água Espraiada	13.260	28/12/2011	Ativa

Fonte: Moraes, 2011

As operações urbanas ou interligadas se espalharam pelo território nacional, e se tornaram item praticamente obrigatório nas Leis Orgânicas das principais cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Recife, Porto Alegre, Salvador, Florianópolis, Fortaleza, Niterói, Manaus, Santo André, Campinas, Belém, Belo Horizonte, entre tantas outras.

O instrumento se adaptava a realidade local, mas nem sempre era implementado de acordo com as demais legislações como vimos nos casos de operações interligadas em São Paulo e no Rio de Janeiro.

A necessidade de regulamentação federal para o tema aumentava a cada operação nova instalada. E enfim, após diversos fracassos, o Estatuto das Cidades é aprovado, revolucionando o cenário urbano e econômico das cidades.

### 3.3 ESTATUTO DA CIDADE

Como já citado anteriormente, os conceitos de solo criado e operação urbana apareciam como alternativa de instrumento de intervenção pública para os municípios brasileiros já na década de 90.

Entretanto, a falta de uma legislação federal que regulasse a forma de atuação e os limites de cada projeto dificultava as ações do município e gerava vazios que facilmente podiam ser preenchidos pela corrupção e pelo mau uso do dinheiro público.

A necessidade de reforma urbana nos municípios brasileiros já se mostrava urgente na década de 70, onde as primeiras discussões se iniciaram. Porém, o conflito de interesses e a falta de uma proposta padrão relegavam as decisões para o ambiente municipal, fazendo com que a União se afastasse dos debates.

Durante a constituinte de 1988, o Movimento pela Reforma Urbana tenta inserir o conceito de solo criado no texto justificando-o como instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais nas cidades. Todavia, a concepção não é aprovada.

A proposta se assemelhava bastante com a experiência francesa, estabelecendo um fundo de financiamento a partir da venda de solo criado que seria usado para urbanização de favelas, políticas de acesso à terra e construção de moradias (RIBEIRO, 1992).

Ainda que em âmbito federal o projeto não fosse aprovado, ele se tornava cada vez mais comum nas Leis Orgânicas dos municípios, ainda mais nas dificuldades geradas pela crise fiscal dos anos 80 e dos ajustes orçamentários da década de 90.

A dificuldade de recursos dos municípios foi acentuada com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 04/05/2000. A lei, considerada um marco do controle orçamentário público, determinava diversas regras de gastos para os municípios como o limite de gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida.

Somando-se a LRF, a constituição ainda exige que 25% da arrecadação de tributos devem ser investidos em educação<sup>7</sup>.

O orçamento disponível para que os gestores pudessem investir em reforma urbana se tornava cada vez mais escasso, e as alternativas de parcerias público-privadas cada vez mais interessantes.

Depois de anos de negociações e adiamentos, o Congresso Federal aprova o Estatuto da Cidade por meio da Lei Federal 10.257 de 10 de julho 2001, lei que regulamenta o capítulo de política urbana através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, o direito a uma cidade justa, equilibrada e com qualidade de vida a todos os seus habitantes integra as garantias fundamentais da Carta Magna.

A cidade passa a ter obrigação de defender sua função social buscando o bem-estar de sua população residente, devendo garantir a sustentabilidade, a participação popular, a cooperação entre agentes públicos e privados, a proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural, o planejamento do desenvolvimento da cidade e também a recuperação pelo poder público dos investimentos que tenham como consequência a valorização imobiliária.

De acordo com Fernandes (2007), o Estatuto tem como base os seguintes princípios:

- Gestão democrática: os projetos de reforma urbana, planos diretores e leis orçamentárias devem ocorrer levando em conta a participação popular através de conselhos de política urbana, iniciativa popular de leis, audiências e consultas públicas;
- Plano diretor: se torna obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, áreas de especial interesse turístico ou que recebam empreendimentos que possam impactar significativamente o meio ambiente. As cidades que queiram

---

<sup>7</sup> A Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012 ainda estabelece o mínimo de 15% da arrecadação de tributos devem ser investidos em saúde.

fazer uso dos instrumentos autorizados pelo Estatuto também são obrigadas a ter plano diretor. A principal função do plano é garantir o cumprimento da função social da propriedade;

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsória: os terrenos urbanos ociosos já dotados de infraestrutura e que sejam responsáveis por elevações de custos de prestação de serviços públicos e aumento da valorização fundiária ficam sujeitos a penalidades;
- Consorcio imobiliário: o proprietário transfere seu imóvel ao poder público e recebe como pagamento as obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas.
- IPTU progressivo no tempo: àqueles que não cumprirem a primeira penalidade sofrerá uma segunda sanção, pelo prazo de cinco anos, de progressão de alíquota do IPTU, limitado ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;
- Desapropriação com o pagamento em títulos de dívida pública: após as duas penalidades acima, o município pode exigir a desapropriação dos imóveis ociosos efetuando o pagamento através de títulos da dívida pública;
- Usucapião especial: ainda que o usucapião em imóvel urbano já estivesse estabelecido na Constituição de forma individual, o Estatuto da Cidade amplia o instrumento para a regularização fundiária de áreas coletivas, como os casos de favelas;
- Concessão de uso especial para fins de moradia: ocupações há mais de cinco anos para fins de moradia em imóveis públicos, sem oposição, terão direito semelhante à usucapião, com a diferença de que neste caso não haverá transferência de propriedade;
- Direito de superfície: permite a transferência, gratuita ou onerosa do direito de construir;
- Direito de preempção: estabelece preferência de compra ao poder público de imóveis urbanos particulares;
- Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso: o município recebe o direito de estabelecer o coeficiente de aproveitamento dos terrenos, sendo que o excedente de construção deve ser adquirido do poder público. O instrumento também pode ser utilizado em caso de alterações que resultem em valorização do imóvel;

- Operações urbanas consorciadas: permite a parceria entre setor público e iniciativa privada com o objetivo de realizar reformas urbanas. Neste ponto, ainda que sem citar, o Estatuto regulamente que o direito de construir seja expresso em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que podem ser vendidos em leilão ou para pagamentos de obras.
- Transferência do direito de construir: permite a transferência do direito de construção de um imóvel para outro. Esse instrumento abre a possibilidade de transferência nos casos de preservação do patrimônio histórico e cultural e para regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Tal possibilidade se torna menos custosa do que desapropriações.
- Estudo de impacto de vizinhança: se torna obrigatório em caso de concessões de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos que possam afetar a qualidade de vida da população residente nas proximidades.

O Estatuto da Cidade estabelece e regulamenta diversos instrumentos de intervenção nos municípios, inclusive a outorga onerosa e os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

Tais instrumentos fazem com que as intervenções urbanas ganhem ainda mais importância econômica. As reformas urbanas não trazem apenas impactos urbanísticos e arquitetônicos, mas também alterações profundas nas vidas das pessoas e nos orçamentos públicos.

A seguir, vejamos mais detalhadamente como funcionam os instrumentos inovadores, pelo menos na questão de regulação federal, trazidos pelo estatuto.

### 3.4 OUTORGA ONEROSA E CEPAC

Como vimos na seção anterior, o Estatuto da Cidade veio referendar e limitar as práticas que já vinham acontecendo nos municípios brasileiros durante a década de 90.

O termo de outorga onerosa é a regulamentação do solo criado que discutimos durante todo este trabalho. O conceito nada mais é do que o pagamento feito pelo proprietário para obter a licença para exceder os limites de construção.

Cabe aqui elucidar que o excedente a ser construído não infringe os limites preestabelecidos pelas leis de zoneamento, ou seja, na verdade a outorga onerosa é limitada pela respectiva lei. Essa questão é muito importante dentro do Estatuto da Cidade, pois evita que o plano diretor entre em contradição com as demais leis do município.

A definição do instrumento aqui analisado pode até mesmo aparecer inserido nas leis de zoneamento, como acontece na cidade de São Paulo, a qual a lei de 2004 define, juntamente com o Plano Diretor, as condições da outorga onerosa.

Desta forma, o excedente de construção não é uma exceção à lei de zoneamento e sim uma licença para construção acima do coeficiente de aproveitamento padrão determinado pelo município.

Conforme o Estatuto da Cidade, este coeficiente deve constar no plano diretor e é de fundamental importância para que o município cumpra seu dever de garantir o adequado ordenamento territorial, inclusive para que seja protegido o caráter social do uso do solo.

O coeficiente de aproveitamento nada mais é do que a razão entre o total edificado pela área total do terreno, muito semelhante ao caso francês onde ficou estabelecido o coeficiente máximo de 1,5 para Paris e 1 para o resto da França. No caso brasileiro, a lei federal passou ao município a responsabilidade de determinar tal coeficiente, ainda que o trate com enorme relevância.

O Estatuto ainda abre a possibilidade de o gestor local estipular coeficientes diferentes dentro da área urbana. Sendo assim, as cidades ganham um instrumento importantíssimo para o planejamento econômico e urbano. O gestor pode incentivar o crescimento de uma região específica da cidade como também pode separar atividades conflitantes como áreas industriais e residenciais.

Mesmo que a lei federal não determine o coeficiente a ser praticado nas cidades brasileiras, seu texto torna obrigatória a contrapartida por parte do beneficiário de licenças especiais de construção. Entretanto, não é fixado em lei o montante a ser cobrado pela outorga, deixando também a cargo dos municípios a determinação de valores.

Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) não são determinados de forma específica pelo Estatuto da Cidade, ainda que a lei possibilite sua interpretação. Outro ponto importante é que seu uso não contradiz o referido texto. Da mesma forma, o Estatuto da Cidade não cria este conceito, que já era utilizado em larga escala pela Prefeitura de São Paulo, como veremos no capítulo posterior.

Os CEPACs foram regulamentados e potencializados principalmente pelo seu uso na Prefeitura Municipal de São Paulo como forma de financiamento de infraestrutura e também de pagamento de obras públicas e desapropriações.

É relevante destacar que o CEPACs em sua origem não se comportam de forma autônoma, mas sempre estão vinculados a operações urbanas determinadas por lei municipal.

Por se tratarem de títulos ofertados publicamente, sua utilização foi regulamentada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 2003, estando sujeitos assim à regulamentação e fiscalização da autarquia. A instrução 401 da CVM, do mesmo ano, regulamenta os registros de negociação e a distribuição de tais títulos.

Os CEPACs, por estarem vinculados a algum projeto de intervenção urbana, só podem ser utilizados nos limites da operação e convertidos apenas em direitos adicionais de construção ou alterações de uso do solo ainda que sua negociação seja livre.

Portanto, os certificados podem ser considerados os instrumentos que operacionalizam a outorga onerosa, podendo ser negociados antes mesmo de a operação ser realizada.

Essa ordem cronológica dos fatos traz mais um benefício importante para as cidades. Os recursos arrecadados com a venda dos títulos de um projeto de operação urbana podem captar os recursos necessários para que a intervenção realmente possa acontecer.

Além do uso pelo proprietário que quer exceder seus limites de construção o município pode utilizar os CEPACs para o pagamento de obras previstas nas operações urbanas ou efetuar desembolsos decorrentes de desapropriações necessárias à referida intervenção. Desta forma, o projeto gera os recursos necessários para a própria intervenção, tornando-se autossustentável.



Outra característica notável dos certificados é que eles não representam qualquer direito creditício para os seus detentores em face do poder público, podendo apenas ser resgatados em direito adicional de construção conforme definição prevista em lei municipal.

Sendo assim, os títulos não se constituem como endividamento do município, e desta maneira, não se submetem às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As propriedades da outorga onerosa e dos CEPACs vêm sanar as principais debilidades das cidades no que diz respeito à reforma urbana. Ao ponto que eles fazem jus a função social do uso do solo, exigindo a participação da iniciativa privada e de toda a sociedade não só nos bônus das atividades públicas, mas também na divisão de seus custos.

O uso correto de tais instrumentos geram inúmeras possibilidades ao gestor público, trazendo alternativas de reformas urbanas que alteram não só a realidade orçamentária dos municípios, mas também a qualidade de vida de sua população.

A seguir, veremos como todos os elementos trazidos até aqui se tornam práticos na vida das cidades e na realidade dos gestores locais.

## 4 ESTUDOS DE CASO: OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Durante todo este trabalho, buscamos conceituar os principais instrumentos de reforma urbana, assim como cada qual teve participação decisiva na construção de uma ideia que tivesse como objetivo a melhora na qualidade de vida da população.

Neste capítulo, o objetivo é ir mais além. É observar se as operações que ocorrem no Brasil realmente estão mudando para melhor a vida nas cidades, e também, se os instrumentos abordados neste texto estão sendo utilizados de forma correta nos municípios brasileiros.

### 4.1 SOLO CRIADO NAS CIDADES BRASILEIRAS

A aprovação do Estatuto da Cidade não apenas regulamentou os projetos que já aconteciam em muitos municípios brasileiros como também abriu uma série de oportunidades a todas as cidades brasileiras.

Segundo a pesquisa MUNIC realizada pelo IBGE em 2001 com 5.564 municípios, 227 declaravam dispor do uso de outorga onerosa do direito de construir em sua cidade, no ano de 2005, a resposta afirmativa foi concedida por 1.156 prefeitos (CYMBALISTA, 2007).

Muitos municípios utilizam a regulamentação do solo criado desde a década de 90, com o objetivo de proteger o patrimônio histórico e cultural da cidade. Esses são os casos de Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Florianópolis e Goiânia.

Em Florianópolis a cobrança do solo criado foi regulamentada pela Lei Municipal nº 3.338/89. A cobrança chegou a ser causa de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal a pedido do Recurso Extraordinário movido pela Koerich Participações, Administração e Construção Ltda, contudo, o Plenário do STF negou o provimento da empresa (RUBIM, 2008).

Na capital mineira a concessão onerosa do direito de criação do solo foi regulamentada pelo Projeto de Lei nº 441/90, estabelecendo licenças gratuitas para construções cujo coeficiente fosse igual a 1, ou seja, área de construção igual a área

do terreno. O pagamento deveria ser equivalente a 15% do valor da área do solo criado, e poderia ser pago tanto em doação de imóvel ao poder público quanto em moeda corrente (AZEVEDO, 1993).

Em Goiânia a regulação sobre a criação do solo também foi instituída em 1994 pela Lei nº 031. O coeficiente legal estabelecido também ficou igual a 1.

Em Belém, a previsão legal do solo criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir foi aprovado através da Lei nº 7.603 de 13 de janeiro de 1993. O coeficiente estabelecido foi de 1,4, sendo modificado em 1998 para 4, o em alguns casos até 6 (CUNHA, 2008).

Na capital mais ao sul do país o solo criado tem sido instrumento urbanístico desde a lei complementar 315/94 que determinou como objetivos da referida lei o incentivo à construção civil, a organização dos adensamentos populacionais na cidade, a captação de recursos e recuperação de investimentos públicos, o combate às desigualdades sociais entre as regiões da cidade e a proteção ao menor, ao patrimônio histórico e cultural (VIZZOTO, 2008).

Outras cidades adicionaram o solo criado as suas leis orgânicas incentivadas pelo Estatuto da Cidade como é o caso de Balneário Camboriu em Santa Catarina.

Oficializado pela Lei 2.195/2002, em menos de um ano o município angariou R\$ 1.177.133,52 para os cofres públicos, recurso este utilizado para a implantação da sexta avenida, desapropriações e reassentamento de 107 famílias.

Como já vimos em capítulos anteriores à ideia de solo criado no Rio de Janeiro já é antiga e data desde a década de 70. E após os exemplo vistos em São Paulo a cidade resolveu embarcar na onda de operações urbanas, lançando a maior do país.

A Operação Urbana Porto Maravilha lançada em 13 de junho de 2011 lançou no mercado 6,4 milhões de Certificados de Potencial de Construção sendo adquiridos em lote único pela Caixa Econômica Federal, rendendo para o município o equivalente a R\$ 3,5 bilhões de reais.

O projeto pretende revitalizar toda a área portuária do Rio de Janeiro, criando um bairro de classe média alta. A operação deve durar 15 anos e capitalizar um total de R\$ 8 bilhões para a prefeitura, que serão utilizados para fazer investimentos de infraestrutura e equipamento públicos na região.

A obra faraônica a ser realizada no Rio de Janeiro merece toda atenção de urbanistas, gestores e economistas. O sucesso ou fracasso da operação deve

pautar as discussões sobre outorga onerosa nas cidades brasileiras, podendo definitivamente marcar o instrumento como fonte de recursos para o orçamento público ou então desqualificar a ideia que até aqui tem sido utilizada em grande expansão.

De fato, a ideia tem sido amplamente discutida pelos gestores municipais, e seus exemplos colocados em prática em diversos municípios brasileiros, muito pelas ações empíricas de duas cidades do país: São Paulo e Curitiba. Vejamos a seguir com maiores detalhes cada uma das experiências.

## 4.2 SÃO PAULO

O Estado de São Paulo foi pioneiro nas discussões sobre o solo criado, outorga onerosa, CEPAC e operações urbanas. Sua capital de mesmo nome, por ser a maior cidade do país foi a primeira a sentir as necessidades de novas alternativas para o reordenamento urbano.

Já na década de 90 as operações urbanas eram uma realidade no município, que apenas foi referendado pelo Estatuto da Cidade. As duas principais intervenções urbanas em São Paulo surgiram há quase vinte anos, se remodelaram com as regulações federais e permanecem ativas. A partir daqui, analisaremos com mais detalhes as operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada.

### 4.2.1 Operação Urbana Faria Lima

O perímetro o qual a Operação Faria Lima se insere é uma das regiões mais ricas da cidade de São Paulo, englobando bairros de alto padrão como o Jardins e também densamente ocupados como é o caso do Itaim Bibi e Pinheiros.

Desde a década de 80 a região é alvo de diversos investimentos públicos e privados. Os clubes Hebraica e Pinheiros, os *Shoppings Centers* Iguatemi e Eldorado são alguns dos destaques inseridos no perímetro da operação urbana. Em

volta, ainda temos o Parque do Ibirapuera, o Jockey Clube, a Cidade Universitária e o Parque Alfredo Volpi.

O conjunto de obras nesta parte da cidade já estava previsto no Plano Diretor de 1985 elaborado durante a gestão do Governador Mario Covas, sendo uma das 35 operações constantes no projeto, a operação Pinheiros.

Já na gestão da Prefeita Luiza Erundina, em 1991, a Operação foi chamada de Faria Lima / Berrini e tinha como propósito a abertura de uma nova avenida que prolongasse a Avenida Faria Lima com a Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini, e ao mesmo tempo em que previa desafogar o trânsito da Marginal Pinheiros, também tinha por objetivo captar recursos pela valorização dos terrenos imobiliários para a construção de casas populares em outras regiões do município.

Pelos investimentos realizados, a parte sudoeste de São Paulo acabou por ter a maior infraestrutura do município com diversas marginais que ligam seus bairros às demais localidades da cidade. Esse conjunto de fatores resultou que em um montante de recursos e obras concentrados na região.

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi regulamentada pela Lei 11.732/1995 e compreende 650 hectares da área sudoeste da capital paulista conforme figura 9 abaixo.

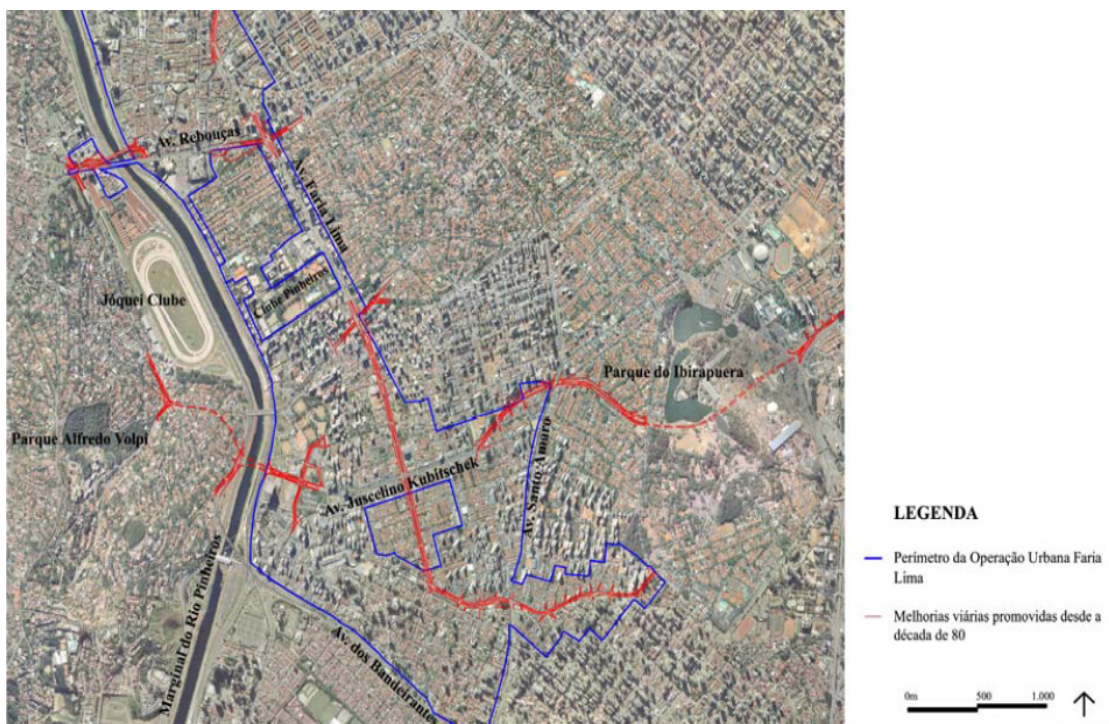


Figura 9: Intervenções viárias na região.  
Fonte: Montandon, 2007.

Os principais objetivos do projeto são a reorganização do fluxo de tráfego, prolongando a Avenida Faria Lima, construir terminal multimodal junto as estações do metrô, reurbanizar o Largo do Batata e urbanizar as favela em seu entorno.

O volume de investimentos previa o melhoramento do sistema viário, pagamento de desapropriações, produção de moradias de interesse social, aquisição de terrenos, dentre outros investimentos que ao todo custariam US\$ 150 milhões<sup>8</sup> (MONTANDON, 2007).

Em 2004, a operação se adequou aos procedimentos previstos no Estatuto da Cidade, através da Lei 13.769.

A operação a ser analisada aqui foi a primeira a colocar em pratica o conceito de CEPACs, que haviam sido recentemente criados e regulamentados pela Lei 259/94 de autoria do vereador Marcos Cintra.

É importante notar, entretanto, que até o Estatuto da Cidade, o potencial construtivo não se restringia a operação vinculada. Desta forma, o titulo comprado da Operação Faria Lima, poderia ser utilizado em qualquer ponto do município. A licença adicional de construção permitia que o coeficiente de aproveitamento dos terrenos passasse de 1 para 4.

O estoque de potencial construtivo girava em torno de 2.250.000 m<sup>2</sup> sendo que 940.000 m<sup>2</sup> foram consumidos antes da adequação realizada em 2004, sobrando ainda 1.310.000 m<sup>2</sup> a serem comercializados através de 650.000 CEPACs (MACIEL, 2011).

Até o Estatuto da Cidade o potencial construtivo era comercializado na forma de outorga onerosa como vimos em operações anteriores. Somente após a aprovação da regulamentação federal é que foi transformado em títulos a serem comercializados através da CVM (MONTANDON, 2007).

O volume de potenciais construtivos comercializados serviria para tornar a operação autossustentável, uma das características mais importantes para os gestores municipais com seus orçamentos extremamente tomados.

Maciel (2011) estabelece um quadro resumo conforme figura 10 abaixo, onde podemos notar que a quantidade de CEPACs autorizada pela prefeitura é três vezes menor do que a demanda potencial e quatro vezes inferior a área potencial a ser comercializada.

---

<sup>8</sup> Valor estimado em 1995.

Características	OUCFL
Registro CVM	2004/02
Área de Potencial de Terreno (m <sup>2</sup> )	2.010.000
PCA Potencial (m <sup>2</sup> )	5.495.184
PCA Autorizado (m <sup>2</sup> )	1.310.000
<b>Escassez de PCA</b>	<b>-76,16%</b>
Demanda Potencial de CEPACs (m <sup>2</sup> )	3.774.153
Qtde CEPAC Emitida	650.000
<b>Escassez de CEPAC</b>	<b>-82,78%</b>
Valor Mínimo dos CEPAC (R\$)	1.100,00
Qtde CEPAC x Valor Mínimo (R\$)	715.000.000,00
Custo estimado da OUC (R\$)	715.000.000,00
Prazo da OUC	15 anos
Forma de pagamento da Contrapartida	OO até a emissão dos CEPAC e a partir daí apenas em CEPAC
Distribuição Pública	Por grupo de intervenções, em um ou mais leilões.
Distribuição Privada	Pagto intervenção, desapropriação e garantia de financiamento.
Qtde de CEPAC por Distribuição	custo total das intervenções / valor mínimo da emissão corrigido
Adoção de Limites Máx de PCA por Setor	Sim
Previsão de recursos adicionais aos CEPAC	Sim

Figura 10: Indicadores da Operação Urbana Faria Lima  
Fonte: Maciel 2011

Podemos constatar deste fato, que a operação não consumiu todo o potencial existente, abrindo possibilidade para novos investimentos.

Do valor arrecadado pelos títulos comercializados, no mínimo 10% deveriam ser destinados às HIS. Aqui observamos uma mudança bastante significativa das operações interligadas de Janio Quadros. Se antes as operações tinham como principal objetivo a construção de habitações populares, agora o objetivo principal são as obras urbanas, relegando às HIS a um patamar inferior.

O perímetro da operação foi dividido em quatro setores, conforme a figura 11 abaixo:

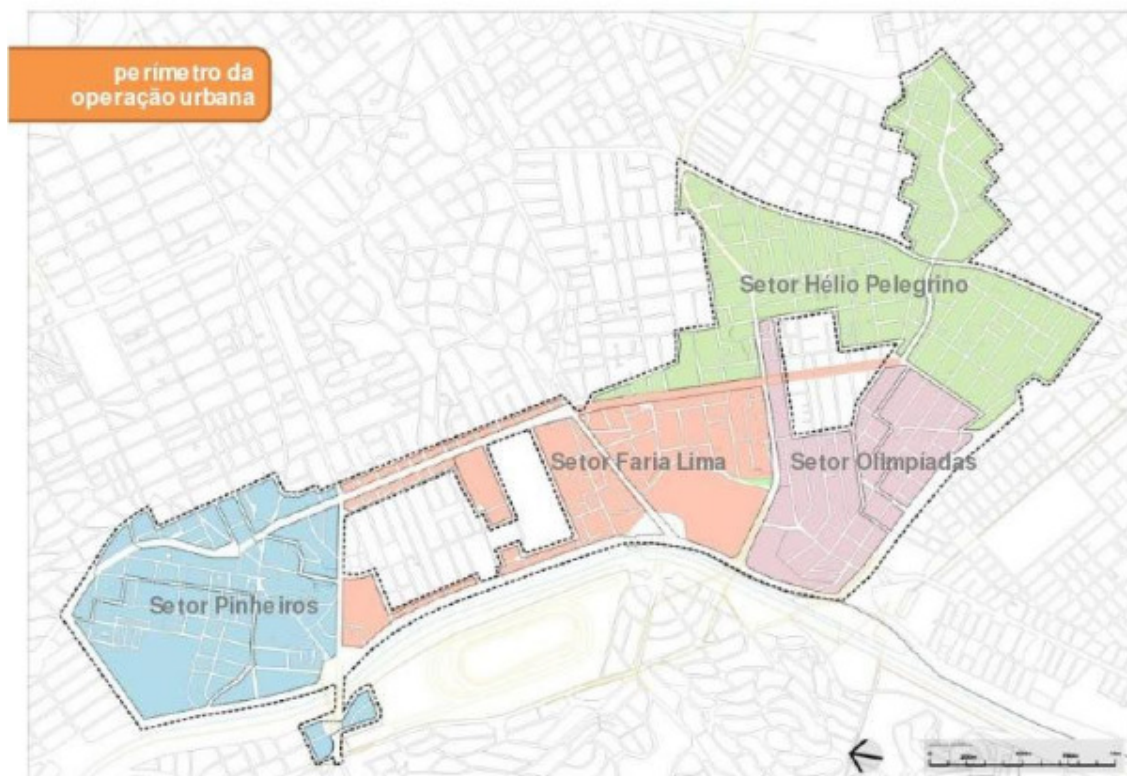


Figura 11: Setores da Operação Faria Lima  
Fonte: Maciel, 2011.

A divisão dos potenciais construtivos entre as regiões ficou de acordo com a Tabela 5 abaixo:

TABELA 5: Estoque de Potencial Construtivo por setor disponível em 31/03/2011

Setores	Estoque Máximo (m <sup>2</sup> )		Estoque Consumido (m <sup>2</sup> )		Estoque Disponível	
	Residencial	Não Resid	Residencial	Não Resid	Residencial	Não Resid
Pinheiros	286.695	96.600	47.123	82.002	239.572	14.958
Faria Lima	288.190	73.715	39.023	73.714	249.167	1
Hélio Pelegrino	292.445	182.505	169.928	65.782	122.517	116.723
Olimpíadas	190.440	95.565	15.734	95.563	174.706	2
Total por uso	1057.770	448.385	271.807	317.061	785.963	131.324
Total por categoria	1.506.155		588.868		917.287	

Fonte: Maciel, 2011.

A gestão da operação urbana ficou a cargo da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)



Durante os primeiros leilões de CEPACs, a absorção da oferta foi bem abaixo do esperado. Em dezembro de 2004, apenas 10,1% do total foram adquiridos, e em outubro de 2006 apenas 27,3% (MACIEL, 2011).

O baixo interesse pelos títulos pode ser explicado pela elevação do custo dos CEPACs em relação à outorga onerosa, fazendo com que muitos empreendedores antecipassem projetos para escapar da nova regulamentação que seria aprovada. Abaixo, na tabela 6, podemos observar pelo comparativo que diversas obras do ano 2000 sairiam quase cinco vezes mais cara se a contrapartida fosse calculada em CEPACs.

Tabela 6: Valor total pago em outorga onerosa e o que seria pago se fosse CEPACs

Projetos	Área Adicional (m <sup>2</sup> )	Valor total pago (R\$)	Valor total em CEPACs (R\$)
Elotropaulo	104.167	29.761.762	143.229.625
Duomo	18.486	1.127.646	40.669.200
Tecelagem Lady	13.840	2.851.040	15.224.000
Mappin	7.971	6.480.423	8.768.100
Munir Abbud	19.554	3.382.842	23.894.988
Ibisa	15.518	7.681.440	21.337.250
Bueno Neto	9.444	4.400.904	10.388.400
Pablo Simenson	6.300	2.142.000	2.772.000
Mc. Investimentos	8.489	1.027.169	6.222.437
Seisa Maester	8.761	1.314.150	3.705.903
Tecnisa	5.000	1.110.000	3.665.000
Vivenda Nobre	3.465	609.840	1.465.695
Total	220.995	61.919.186	281.342.598

Fonte: Maciel, 2011. Adaptação Própria.

De fato, a cobrança através de CEPAC se tornou mais justa do que a outorga onerosa. Esta última possuía um limite de 50% a ser cobrado sobre a valorização imobiliária, já os títulos não possuíam tal limitação. O preço mínimo do título, comercializado por m<sup>2</sup>, era R\$ 1.100, já a outorga onerosa saía por R\$ 300,00 / m<sup>2</sup>.

Contudo, o valor mais caro também tratou de afastar o investidor privado, ou ao menos em um primeiro momento fez com que projetos fossem antecipados, diminuindo a demanda nos dois primeiros leilões feitos pela CVM.

A baixa demanda não se repetiu em leilões posteriores, em outubro de 2007 a absorção foi de 100%, conferindo ainda um ágio de 1,2% à prefeitura,

comercializando o CEPAC no valor de R\$ 1.240,01. No ano posterior a venda também foi de 100%, com um ágio de 18,3% sobre o leilão de 2007, vendendo o CEPAC ao preço de R\$ 1.538.01.

Os dois leilões realizados no início de 2009 tiveram baixa adesão, muito pela conjuntura econômica de crise imobiliária dos EUA. Contudo, em agosto do mesmo ano 100% dos CEPACs foram comercializados, com ágio de 13,5%, ao preço final unitário de R\$ 2.100,00.

Já em 2010, com a diminuição de estoque disponível pelos leilões anteriores, o valor mínimo unitário foi de R\$ 4.000,00, valor 84,3% em relação ao valor mínimo da oferta, sendo que quase todos os títulos foram comercializados.

A arrecadação de recursos pela Prefeitura Municipal de São Paulo foi extraordinária. Como já discutimos aqui, as cidades não possuem orçamento disponível para investir em operações urbanas. A participação privada é fundamental para que os investimentos pelo Estado sejam realizados.

O dinheiro arrecado pela operação serviu para o município realizar diversos investimentos, principalmente em infraestrutura, conforme tabela 7 abaixo:

TABELA 7: Destinação dos recursos da Operação Faria Lima (1995-2008)

Destinação dos Recursos	Total (R\$)
Desapropriações	92.534.545,48
HIS – Repasse à COHAB	4.942.652,28
HIS – Transferencia Conta Vinculada	36.652.073,93
Serviços e Obras	442.627.238,48
Taxa de Administração EMURB	44.507.527,64
Outras Despesas	2.572.667,54
Total aplicado	623.836.705,35

Fonte: Montandon, 2007.

Os novos investimentos na região geraram alterações na densidade populacional e na renda média conforme tabela 8 abaixo:

TABELA 8: Incremento da população residente e renda média (1991-2000)

Distrito	Incremento		Incremento de área construída (m <sup>2</sup> )		
	Populacional	Renda	Comercial	Residencial	Total
Moema*	-6.064	1182,15	226	1.780	2.270
Pinheiros*	-15.647	553,59	411	518	976

Itaim Bibi*	-26.041	858,02	1.999	887	3.076
Comparação					
Grajaú**	139.682	-148,67	394	815	1.275
Cidade Tiradentes**	94.376	-22,16	13	157	178
Jardim Ângela**	67.432	-110,58	321	827	1.207

\*Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que perderam população

\*\*Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que ganharam população

Fonte: Montandon, 2007

Analisando os dados da tabela acima podemos perceber algumas disparidades entre os investimentos feitos pela prefeitura. A área da cidade que perde população residente é aquela que recebe mais investimentos públicos, aumenta sua área construída e sua renda média.

Do outro lado, os bairros periféricos que ganharam população são aqueles cujos investimentos são de baixo padrão construtivo e apresentam renda média em queda.

Desta forma, podemos analisar que do ponto de vista de captação de recursos a operação foi um sucesso, o problema foi a gestão municipal sobre esse montante. A outorga onerosa deveria ser utilizada para diversificar os benefícios para toda a sociedade, e não para concentrar renda.

Ainda assim, o problema não cabe a operação urbana em si, e sim as escolhas dos gestores públicos sobre os investimentos realizados. O conceito de CEPAC se mostrou válido na Operação Faria Lima, podendo ser utilizado em outras intervenções ou cidades.

#### 4.2.2 Operação Urbana Água Espreada

A operação Urbana Água Espreada foi aprovada através da Lei nº 13.260/2001 e revista através da Lei nº 15.416/2011, sendo a primeira operação a entrar em operação após o Estatuto da Cidade, ou seja, já surgiu de forma consorciada.

Os principais objetivos eram a revitalização da região com intervenções no sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes.

O financiamento da operação também se daria mediante as alterações na legislação urbana e venda de CEPACs. O perímetro de abrangência da operação pode ser observado na figura 12 abaixo:

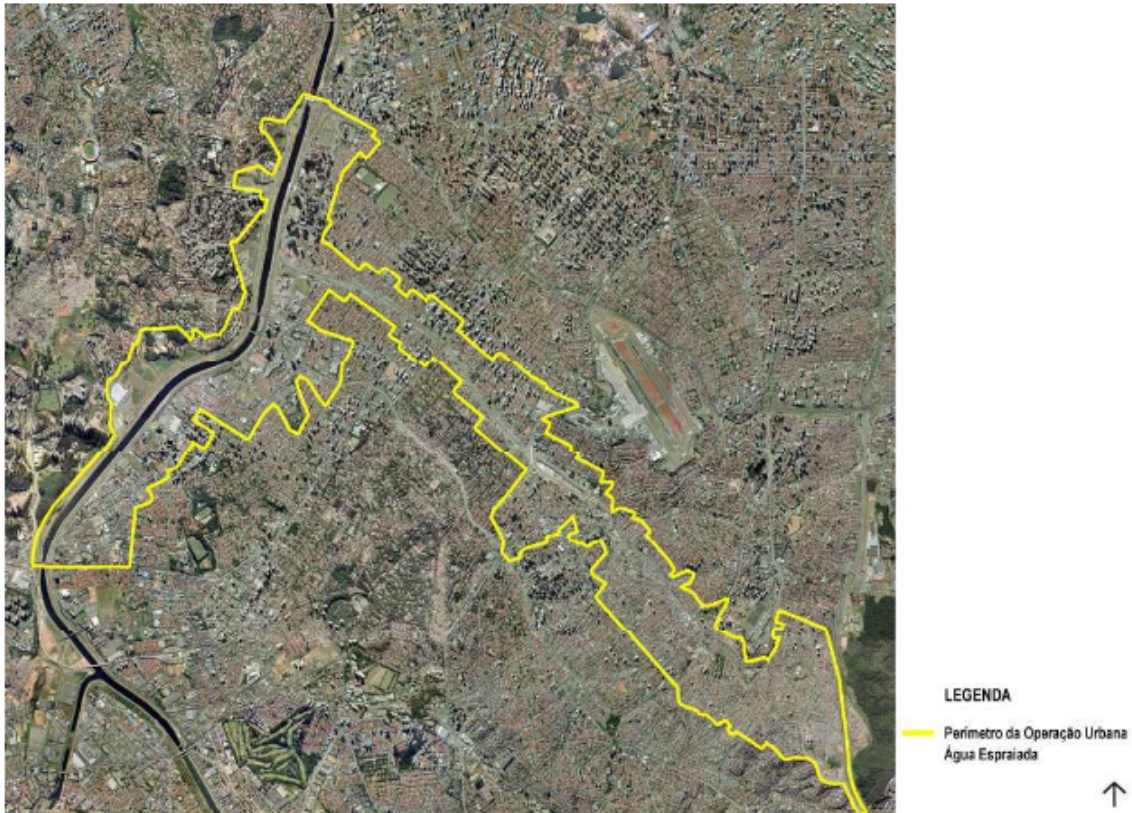


Figura 12: Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada  
Fonte: Montandon, 2009.

A operação foi dividida em sete setores, sejam eles: Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucuri Zaidan, Americanópolis e os setores ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

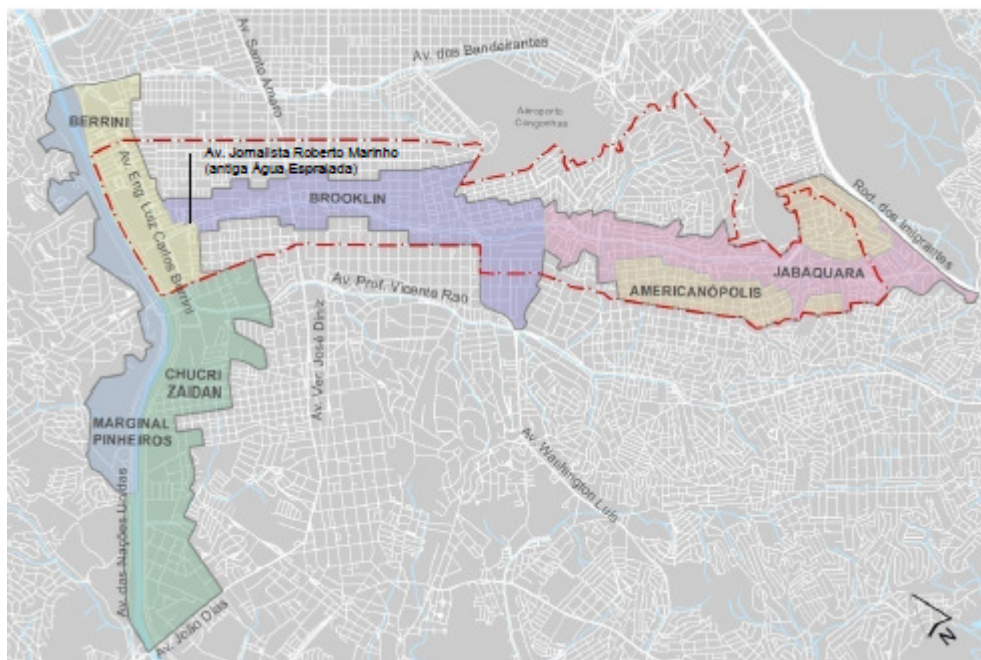


Figura 13: Setores da Operação Urbana Água Espreada  
Fonte: Marelonka, 2010.

O volume de potenciais de construção foram divididos entre os cinco primeiros setores da seguinte forma: Setor Jabaquara: 500.000 m<sup>2</sup>; Setor Brooklin: 1.500.000 m<sup>2</sup>; Setor Berrini: 250.000 m<sup>2</sup>; Setor marginal Pinheiros: 600.000 m<sup>2</sup>; Setor Chucri Zaidan: 2.000.000 m<sup>2</sup>. Apesar da soma dos setores conceder 4.850.000 m<sup>2</sup> disponíveis para serem comercializados, a operação definia que o máximo seria de 3.750.000 m<sup>2</sup>. Ou seja, nem todos os setores iriam atingir o máximo estabelecido (MONTANDON, 2009).

A destinação dos CEPACs também foi estabelecida limitando um máximo de 30% para uso residencial e 70% para uso não residencial em cada setor.

A gestão de todo o projeto coube a EMURB, inclusive o programa de intervenções e a gestão do fundo da operação urbana. O projeto ainda contava com um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que orientou através de licença ambiental medidas a serem adotadas pela gestora para diminuição do impacto no meio ambiente.

As primeiras obras realizadas foram às pontes interligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à Marginal do Rio Pinheiros e a construção de habitações de interesse social para as famílias atingidas pela obra das pontes, os moradores da favela Jardim Edith.

Maciel (2011) elabora um quadro análise da operação Urbana Consorciada Agua Espreada conforme figura 14 abaixo:

<b>Características</b>	<b>OUCAE</b>
Registro CVM	2004/01
Área de Potencial de Terreno (m <sup>2</sup> )	3.541.884
PCA Potencial (m <sup>2</sup> )	8.911.082
PCA Autorizado (m <sup>2</sup> )	3.750.000
<b>Escassez de PCA</b>	<b>-57,92%</b>
Demanda Potencial de CEPACs (m <sup>2</sup> )	9.747.566
Qtde CEPAC Emitida	3.750.000
<b>Escassez de CEPAC</b>	<b>-61,53%</b>
Valor Mínimo dos CEPAC (R\$)	300,00
Qtde CEPAC x Valor Mínimo (R\$)	1.125.000.000,00
Custo estimado da OUC (R\$)	1.125.000.000,00
Prazo da OUC	15 anos
Forma de pagamento da Contrapartida	Apenas em CEPAC
Distribuição Pública	Por grupo de intervenções, em um ou mais leilões.
Distribuição Privada	Pagto intervenção, desapropriação e garantia de financiamento.
Qtde de CEPAC por Distribuição	custo total das intervenções / valor mínimo da emissão corrigido
Adoção de Limites Máx de PCA por Setor	Sim
Previsão de recursos adicionais aos CEPAC	Sim

Figura 14: Indicadores da Operação Urbana Consorciada Agua Espreada  
Fonte: Maciel 2011

A figura é bastante ilustrativa, principalmente ao estimar a demanda potencial pelos títulos a serem ofertados na bolsa de valores, e por concluir que há ainda demanda potencial para novas licenças adicionais de construção.

Até 2008, 834.360 CEPACs foram vendidos a empreendedores privados a preço mínimo de R\$ 300, podendo ser convertidos em 840.970 m<sup>2</sup> de construção adicional. Da parte reservada para o uso residencial, 489.518 m<sup>2</sup> (58%) foram vendidos e da área não residencial 351.451 m<sup>2</sup> (42%). O setor que mais atraiu investidores foi o Berrini, que teve 76% do estoque residencial e 100% do não residencial vendidos (MONTANDON, 2009).

Entre 2004 e 2008 foram arrecadados R\$ 643.812.861 através dos CEPACs conforme tabela abaixo:

Tabela 9: Obtenção de recursos através dos CEPACs na Operação Água Espreada

Ano	Total de CEPAC ofertado	Total de CEPAC comercializado	Valor arrecadado (R\$)
2004	170.000	116.899	35.238.690
2005	56.500	56.500	20.961.500
2006	180.000	125.969	46.608.530
2007	317.781	308.773	130.609.991
2008	836.740	566.390	410.394.150
Total	1.561.021	1.174.531	643.812.861

Fonte: Montandon, 2009

Novamente a crítica contra a operação consorciada se deve a decisão dos investimentos. O setor que mais foi alvo de investimentos foi em torno da Marginal Pinheiros, área de elevado interesse imobiliário por se tratar de imóveis de alto padrão e de acumulação de renda.

Montandon (2009) defende que os investimentos deveriam se concentrar na Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes no Bairro do Jabaquara, por se tratar de área estratégica para desafogar o tráfego da região e também do mini anel viário do centro expandido. Contudo, de acordo com o autor os interesses do setor imobiliário prevaleceram sobre os interesses da sociedade.

#### 4.3 CURITIBA

Assim como em outras cidades, a venda de potencial construtivo em Curitiba surgiu com objetivos diversos daquele difundido em São Paulo de arrecadação de recursos.

No início da década de 80 a Prefeitura Municipal da Curitiba estava preocupada em proteger as edificações de valor cultural, e através do Decreto 161/81 criou um mecanismo de isenção de imposto imobiliário urbano (IPTU) para os proprietários que preservassem e revitalizassem as edificações cujo valor abstrato era relevante para a cidade (BITENCOURT. 2004)



Em 1982 a cidade aprova a Lei nº 6.337 que implementa a Transferência do Direito de Construir, a regulamentação tinha por objetivo o mesmo fim do Decreto do ano anterior (ESTRADA, 2006)

Os imóveis de uso público e considerados Unidades de Interesse Especial também receberam ajuda do mecanismo de transferência a partir de 1993, recuperando imóveis como o prédio central Universidade Federal do Paraná, a Central Basílica Menor da Nossa Senhora da Luz e a Sociedade Garibaldi (BITENCOURT. 2004).

Em 1990, tendo como referencia a Carta de Embu, Curitiba define a outorga onerosa e o Solo Criado a partir da Lei 7.420. Os recursos advindos de tal instrumento seriam investidos em sua totalidade para o Fundo Municipal de Habitação, cujo dever seria a compra de lotes ou regularização fundiária conforme esquema demonstrado na figura 15 abaixo (MARCONDES, 2012).

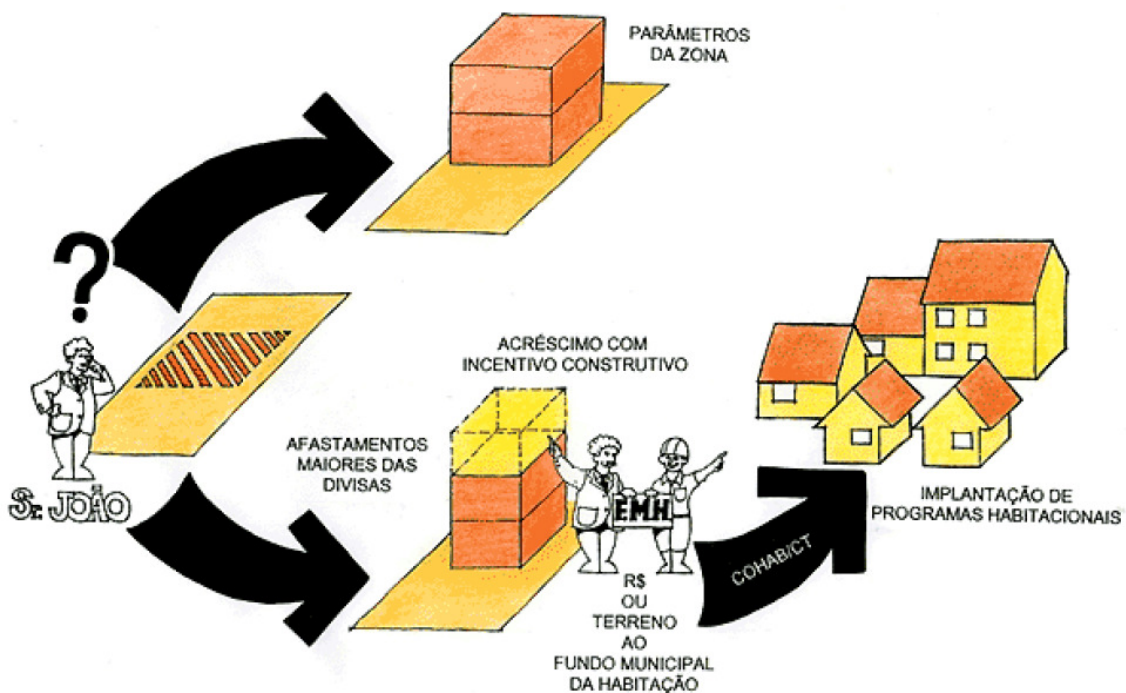


Figura 15: Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba.  
Fonte: IPPUC, 2005.

Até 2005, o instrumento havia arrecado 24 milhões de reais, permitindo a construção de 29.490 unidades habitacionais em Curitiba, conforme tabela 10 a seguir:



TABELA 10: Outorga onerosa do direito de construir em Curitiba

Dado	Valor
Período de utilização	De 03/1990 a 01/2005
Valor arrecadado	R\$ 24.034.300,26
Área total computável acrescida	251.381,44 m <sup>2</sup>
Média de coeficiente acrescida (empreendimento)	0,418
Uso comercial (compra de uso)	1.762,15 m <sup>2</sup>
Número de unidades habitacionais	29.490

Fonte: Estrada, 2006

Contudo, o instrumento só aparece na lei de zoneamento a partir de 2000, quando as regras sobre o tema sofrem alterações importantes daqueles constantes na antiga lei de 1975 (BITENCOURT. 2004).

A partir da revisão, a transferência do direito de construir é permitido também em áreas de preservação ambiental, implantação de equipamentos urbanos, comunitários, sistema viário e a implantação de programas habitacionais de interesse social.

Apesar de o instrumento obter relativo sucesso em empreendimentos isolados, havia casos em que os proprietários de imóveis recebiam os benefícios financeiros da transferência, contudo, não realizavam as obras consoantes ao direito (MARCONDES, 2012).

Para evitar tais manobras por parte dos proprietários, a prefeitura passou a liberar os recursos de forma parcelada. Antecipadamente são liberados 35% do potencial em questão, e o restante conforme o andamento das obras (MARCONDES, 2012).

Com a aceleração do setor imobiliário nos últimos anos e o relativo sucesso do instrumento de venda de potencial construtivo em São Paulo, o instrumento passa a ganhar mais notoriedade também em Curitiba.

Em 2011, a cidade bateu o recorde de venda de potencial de construção, equivalente a R\$ 70 milhões de reais. Destes, R\$ 35 milhões foram arrecadados devido à venda direta de 168 mil m<sup>2</sup> pelo município. A outra metade foi arrecadada por proprietários privados donos de prédios históricos e de áreas de preservação ambiental como compensação pela conservação do imóvel (BREMBATTI, 2012)

Os recursos captados pela prefeitura serviram para construção de escolas e para a Rua da Cidadania no bairro do Tatuquara, conforme a Secretaria Municipal de Urbanismo.

Entretanto, no ano seguinte a venda de potencial construtivo caiu 31%, totalizando 157 mil m<sup>2</sup> ainda que a arrecadação da prefeitura tenha ficado praticamente estável chegando a R\$ 34 milhões<sup>9</sup>. Em 2012 a destinação dos recursos se concentrou na construção de Centros Municipais de Educação Infantil.

Apesar da queda, a comercialização do potencial construtivo ainda representa fonte importante para a cidade, principalmente para investimentos em áreas sociais e de habitação. E apesar da queda em 2012, podemos observar pela figura 16 abaixo que a utilização do instrumento tanto pela prefeitura quanto pelos proprietários privados é uma realizada na cidade.

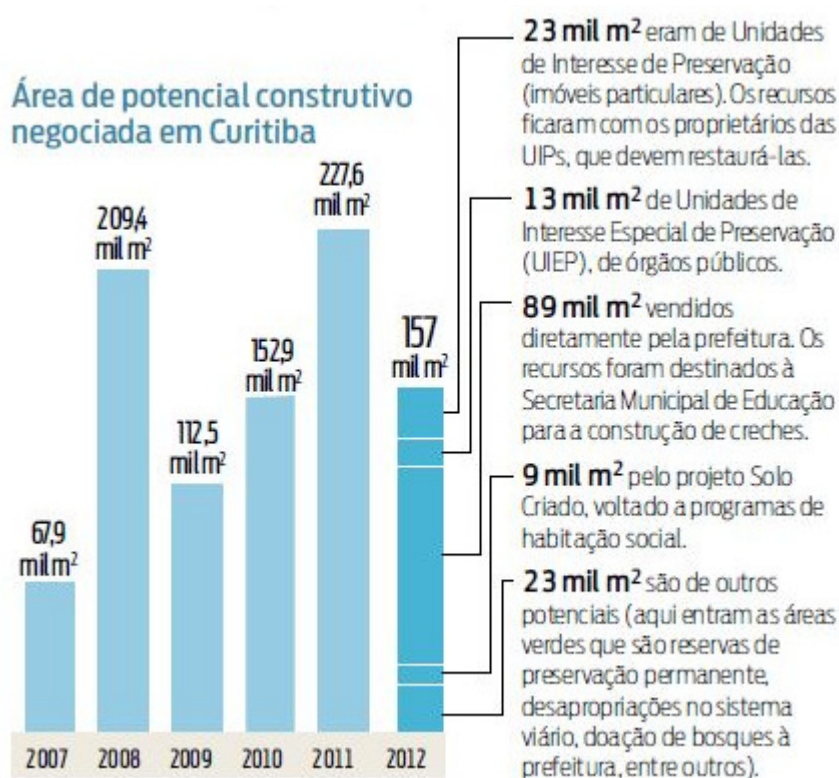


Figura 16: Área de potencial construtivo negociada em Curitiba.  
Fonte: Gazeta do Povo, 2013.

Com as vendas em alta e novamente se espelhando no exemplo paulista, a capital paranaense lançou em 19 de dezembro 2011 a Operação Urbana Consorciada Linha Verde criada pela Lei 13.909.

O projeto de intervenção tem por objetivo obras urbanísticas na antiga BR-116 em seu trecho urbano em Curitiba, entre a região dos bairros Atuba, ao norte da cidade, até o bairro do Pinheirinho, ao sul da cidade.

<sup>9</sup> A este valor não está somado os valores arrecadados em bolsa através da venda de CEPACs.

A obra de ligação norte-sul de Curitiba é vista como prioritária, tanto para melhorar as vias de tráfego quanto para levar desenvolvimento a todas as regiões da cidade. O projeto urbanístico foi inaugurado em maio de 2009 pelo então prefeito Beto Richa.

Conforme prospecto aprovado pela CVM seriam ofertados 4.830.000 Certificados de Potencial Adicional de Construção a um valor mínimo de R\$ 200,00 cada.

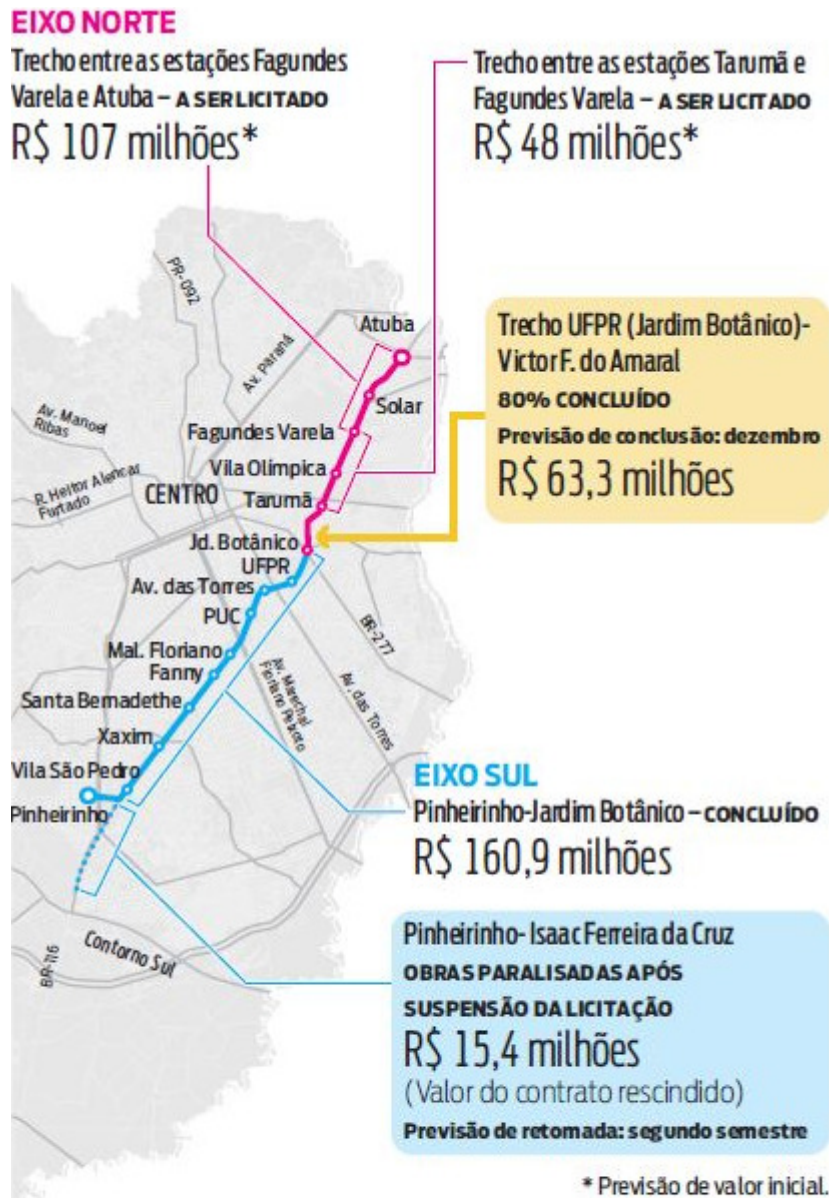
Com os leilões de títulos a prefeitura espera arrecadar R\$ 1,5 bilhão. Considerando que o orçamento da prefeitura gira em torno de R\$ 8 bilhões anuais, podemos ter uma dimensão do quão importante é a venda do potencial de construção tanto para a parte financeira da cidade quanto para operacionalizar obras públicas.

O primeiro leilão aconteceu em 26 de junho de 2012 com o lançamento de 300 mil títulos. Destes 141.588 foram vendidos, arrecadando cerca de R\$ 28,3 milhões.

Apesar do montante captado, o valor ficou abaixo do esperado pela prefeitura, que esperava arrecadar 60 milhões. A decepção com o leilão, juntamente com as eleições municipais fizeram com que tanto o andamento das obras quanto os próximos leilões tivessem que esperar.

Na figura 17 podemos observar que metade das obras já foram concluídas, contudo há ainda importantes trechos que nem chegaram a ser licitados ou que tiveram problemas no processo de licitação.

A troca do grupo político que comandava a cidade há mais de vinte anos traz ainda mais incertezas sobre a forma de condução do projeto, ainda que haja um consenso entre os políticos da região de que a obra é fundamental para o futuro da cidade. Questões como financiamento, licitação empreiteiras, prazos e alterações no projeto parecem estar longe de estar resolvidas.



#### Outras intervenções previstas ao longo da Linha Verde

Trincheiras	R\$ 380 milhões
Viadutos	R\$ 110 milhões
Parques e áreas de lazer	R\$ 160 milhões
Outros programas	R\$ 322 milhões

Figura 17: Evolução das obras na Linha Verde em Curitiba  
 Fonte: Gazeta do Povo, 2013.

Outros pontos também trazem desconfiança sobre o futuro das Operações Urbanas em Curitiba. A vinda da Copa do Mundo de futebol para a cidade e sua condução pela prefeitura trazem mais perguntas do que respostas.

A cidade concedeu ao Clube Atlético Paranaense o equivalente a R\$ 124 milhões em potencial construtivo a serem comercializados no prazo de 30 anos para a reforma do Estádio Joaquim Américo que irá receber os jogos do referido evento.

Não há estudos suficientes ainda para determinar se a iniciativa privada tem condições de absorver todo o montante comercializado pelo Clube e também os estoques pretendidos pela prefeitura, desta maneira, não só o futuro das operações consorciadas, mas também o sucesso da Operação Urbana Linha Verde na cidade ainda é uma interrogação.

## CONCLUSÃO

A necessidade de novos instrumentos de intervenção urbana é ponto pacífico em praticamente todo o mundo. Entretanto, os objetivos e formas como esses conceitos são implementados diferem conforme a realidade de cada local.

Nos EUA, a preocupação com os valores históricos e culturais se assemelha aos cuidados com as áreas verdes, o meio ambiente e a defesa das áreas cultiváveis. As novas alternativas surgem a fim de proteger tais objetivos da urbanização crescente.

No velho continente as cidades viveram períodos de industrialização e desindustrializações que não pouparam a vida urbana. Cenários de regiões decadentes e abandonadas exigiram do poder público respostas em meio a crises fiscais e dificuldades de financiamentos.

Ao mesmo tempo em que as cidades careciam de reformas, crescia o ideal de justiça e de coletividade, impondo ao poder público a necessidade de dividir os ônus e bônus de cada intervenção pública. Não demorou para que as primeiras iniciativas se multiplicassem, e a gestão pública de projetos com recursos próprios e privados virasse padrão nas maiores cidades da Europa.

As preocupações com o cenário urbano chegaram a maior cidade do Brasil. As dificuldades burocráticas em regulamentar os novos instrumentos atrasou os casos práticos, entretanto, não os inibiu. A Carta de Embu, feita a pedido do governo estadual de São Paulo se tornou um marco sobre as definições dos novos instrumentos, especificamente do solo criado, determinando que o mesmo não só era uma alternativa para intervenções urbanas como também um direito e dever municipal de proteger a função social do solo.

As operações em São Paulo inovaram tanto na interpretação dos instrumentos quanto nas formas de desrespeitar a lei, gerando muitas controvérsias quanto ao uso das alternativas de outorga onerosa, solo criado e transferência do direito de construir.

A regulamentação federal através do Estatuto da Cidade não só elucidou tais temas como definiu um padrão para a utilização dos conceitos de reforma urbana com participação privada.

Após 12 anos da regulamentação, as operações se espalharam pelo Brasil, principalmente entre as capitais estaduais, necessitadas de reformas urbanas e com baixo poder de investimento. As Operações Urbanas Consorciadas são as principais responsáveis pelas grandes obras nas cidades e tem ganho destaque em São Paulo, Curitiba e Rio de Janeiro.

Na capital paulista as intervenções urbanas ganharam mais uma inovação. Os CEPACs negociados em bolsa se tornaram ferramenta importante para capitalizar recursos. A maior cidade da América Latina sofre de diversos males urbanos como congestionamentos, favelas, desigualdades sociais, e tem feito uso cada vez mais frequente dos instrumentos de outorga onerosa do solo para tentar corrigir tais desvios.

Curitiba buscou seguir o exemplo paulista, e também comercializou títulos para realizar uma operação de grande porte na cidade, modificando uma avenida que corta 30% dos seus bairros. O baixo interesse imobiliário e as dificuldades de gestão da obra colocam em cheque o futuro dos instrumentos no município.

Nas demais cidades o solo criado já aparece como uma realidade, ainda que a outorga onerosa e os CEPACs sejam menos utilizados. O Rio de Janeiro ousou ao lançar a maior operação do país sem antes ter experimentado o instrumento em operações menores. Contudo, ganhou um importante parceiro para dividir os riscos no projeto, a Caixa Econômica Federal.

O sucesso dos novos instrumentos assim como a certeza de cravar uma nova tendência de modelo de reforma urbana depende muito dos êxitos ou fracassos das três cidades citadas acima. Os gestores municipais devem estar atentos aos resultados e exemplos das operações em curso, pois a nova realidade pode ser a tão esperada saída para a escassez de recursos vivida pelos municípios.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O direito do urbanismo e a transferência do direito de construir: requisitos de limitação nas leis locais. *Revista de Direito Administrativo*. Belo Horizonte, n.249, set/de 2008. p.119-141.

ANÍBAL, Felipe. Prefeitura fará novo leilão para concluir Linha Verde. **Gazeta do Povo**, Vida e Cidadania, Curitiba, 09 junho 2013. Disponível em: <[http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1380140&tit=P prefeitura-fara-novo-leilao-para-concluir-Linha-Verde](http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1380140&tit=P%20prefeitura-fara-novo-leilao-para-concluir-Linha-Verde)>. Acesso em: 10/08/2013

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Reflexos do Estatuto da Cidade no direito de construir. **Caderno ASLEGIS**, Brasília, maio 2004. Disponível em: <[https://docs.google.com/file/d/0B9Gf6gzZoDQ1ZWlwNWRkZWYtM2U3Mi00NzE4LTlmODgtNWUyODhkMTFjZmlx/edit?hl=pt\\_BR&pli=1](https://docs.google.com/file/d/0B9Gf6gzZoDQ1ZWlwNWRkZWYtM2U3Mi00NzE4LTlmODgtNWUyODhkMTFjZmlx/edit?hl=pt_BR&pli=1)>. Acesso em: 11/08/2013

AZEVEDO, Sérgio de. GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Plano diretor e a proposta de solo criado em Belo Horizonte. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.8, n.2-3, maio/dez 1993.

BATISTA, Rodrigo. Venda de títulos da Linha Verde na bolsa rende R\$28,3 milhões. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 27 junho 2012 Vida e Cidadania. Disponível em: <[http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1269326&tit=V enda-de-titulos-da-Linha-Verde-na-bolsa-rende-R-283-milhoes](http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1269326&tit=V%20enda-de-titulos-da-Linha-Verde-na-bolsa-rende-R-283-milhoes)>. Acesso em: 08/08/2013

BITENCOURT, A.P.M. **A transferência do direito de construir para a conservação do patrimônio cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello (Org.); CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CAMPOS, Candido Malta; SOMEKH, Nadia. Desenvolvimento local e projetos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001. Pp. 173-184

**CARTA DE EMBU**. Disponível em: <[https://docs.google.com/document/d/1I1jvG8WLMCMevltSkb5-9d3DsFII5cEwjCdlw03D6kY/edit?hl=pt\\_BR&pli=1](https://docs.google.com/document/d/1I1jvG8WLMCMevltSkb5-9d3DsFII5cEwjCdlw03D6kY/edit?hl=pt_BR&pli=1)>. Acesso em: 11/08/2013

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: Empresa Municipal de Urbanização EMURB. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo: 2004. P. 23-60



CYMBALISTA, Renato; et al. A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: uma panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, v.9, n.2 , p. 55-71, novembro 2007.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO (CDURP). **CEPACS, dois anos depois**. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/materias/cepacs/c.aspx>>. Acesso em: 09/08/2013

DUVAL-ZACK, Chloé. El gran proyecto urbano “Paris Rive Gauche”: la transformacion de um baldío ferroviário-industrial em um nuevo barrio parisino. **Revista de Urbanismo Norteamérica**, n.15, novembro 2006. Disponível em: <<http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/viewArticle/5131/5013&prev=/search%3Fq%3DLa%2Btransformacion%2Bde%2Bun%2Bbaldio%2Bferroviario%2BIndustrial%2Ben%2Bun%2Bnuevo%2Bbarrio%2Bparisino%26newwindow%3D1%26client%3Dfirefox-a%26hs%3DYWV%26sa%3DX%26rls%3Dorg.mozilla:pt-BR:official%26biw%3D1360%26bih%3D611>>. Acesso em: 09/08/2013

ESTRADA, Johann Dilak Julio. **Outorga onerosa e transferência do direito de construir**: as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como Instrumentos de Gestão Urbana. 238 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana)- Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

FERNANDES, José Sérgio Motta. **CEPAC: instrumento de capacitação de recursos financeiros para investimento em infra-estruturas urbanas**. 59 f. Monografia (Pós-Graduação em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

FERREIRA, J.S.W. ; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de São Paulo**, Tendências e Debates, 17 de abril de 2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1704200110.htm>>. Acesso em: 09/08/2013

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Mauricio Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de responsabilidade fiscal e finanças publicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 13, 2008, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.bnb.b.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/lei-de-respon.pdf>>. Acesso em: 08/09/2013

FULTON, William; et al. **TDRs and other Market-based land mechanisms: how they work and their role in shaping metropolitan growth**. Disponível em: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2004/6/metropolitanpolicy%20fulton/20040629\\_fulton.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2004/6/metropolitanpolicy%20fulton/20040629_fulton.pdf)>. Acesso em: 12/08/2013

FURTADO, Fernanda; et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO

E REGIONAL, 12, Belém. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2373>>. Acesso em: 13/08/2013

GAIARSA, Claudio Martins; MONETTI, Eliane. Cepacs e Outorga Onerosa – Uma Análise Comparativa. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO LARES**, 7, 2007, São Paulo. Disponível em: < <http://www.lares.org.br/2007/artigos/T092-Gaiarca.pdf>>. Acesso em: 13/08/2013

GIORDANO, Margaret. Over-Stuffing the Envelope: The Problems with Creative Transfer of Development Rights. **Forham Urban Law Journal**, New York, 1986. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1314&context=ulj>>. Acesso em: 09/08/2013

HANLY- FORDE, J. *et al.* **Transfer of development rights programs**. Disponível em: <[http://ecommons2.library.cornell.edu/web\\_archive/government.cce.cornell.edu/doc/html/Transfer%20of%20Development%20Rights%20Programs-2.html](http://ecommons2.library.cornell.edu/web_archive/government.cce.cornell.edu/doc/html/Transfer%20of%20Development%20Rights%20Programs-2.html)>. Acesso em: 06/08/2013

LINARDI, Fabrício de Francisco. **Estratégias e ações de requalificação urbana: caso da cidade de Sorocaba**. 136 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2012.

LOMAR, Paulo José Vilella. Operação urbana consorciada. In: MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 89-115.

LONDON DOCKLANDS DEVELOPMENT CORPORATION. **LDDC regeneration statement**. Disponível em: <<http://www.lddc-history.org.uk/regenstat/index.html>>. Acesso em: 11/08/2013

LORENZETTI, Maria Silvia Barros; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Solo criado: que “novidade” é essa? **Caderno ASLEGIS**, Brasília, v.6, n.8, p. 121-128, set/dez 2002. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11347/solo\\_criado\\_lorenzetti%26araujo.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11347/solo_criado_lorenzetti%26araujo.pdf?sequence=1)> Acesso em: 15/08/2013

MACIEL, Jalisson Lage. **Estruturas e estratégias de financiamento das operações urbanas consorciadas: uma análise propositiva**. 210 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios) – Centro de Estudos em Regulação e Mercados, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulista**. 215 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MANZATO, Maria Cristina Biazão. **A transferência do direito de construir como forma de indenização ao proprietário do bem tomado**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transfer%C3%A2ncia-do-direito-de-construir-como-forma-de-indeniza%C3%A7%C3%A3o-ao-propriet%C3%A1rio-de-bem-tomb>>. Acesso em 08/08/2013

MARCONDES, Josiclér Vieira Beckert. **Potencial construtivo: o cidadão deve fiscalizar**. Disponível em: <http://ekj.adv.br/wp-content/uploads/2012/12/Potencial-construtivo-o-cidad%C3%A3o-deve-fiscalizar.pdf>>. Acesso em: 13/08/2013

MARICATO, E. ; FERREIRA, J. S. W. . Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: Leticia Marques Osório. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades do Brasil**. 1ed.Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, v. , p. 215-250.

MENEZ, Florence. **Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours: Analyse à partir du cas lyonnais**. 296 f. Thèse (Doctorat de Géographie, aménagement et urbanisme) – Sciences sociales, Université LumièreLyon 2, Lyon, 2008.

MILAN, Polianna. Venda de potencial construtivo tem queda de 31%. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 fev 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1347296&tit=Venda-de-potencial-construtivo-tem-queda-de-31>>. Acesso em 13/08/2013

MONTANDON, Daniel Todtmann. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**.157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOORE, Terrence D. **Transferencia de derechos inmobiliarios em los Estados Unidos: la experiencia de dos jurisdicciones**. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6tkMOudbqLEJ:www.cepc-hile.cl/dms/archivo\\_1679\\_378/rev74\\_moore.pdf+TRANSFERENCIA+DE+DERECHOS+INMOBILIARIOS+EN+LOS+ESTADOS+UNIDOS:+LA+EXPERIENCIA+DE+DOS+JURISDICCIONES&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6tkMOudbqLEJ:www.cepc-hile.cl/dms/archivo_1679_378/rev74_moore.pdf+TRANSFERENCIA+DE+DERECHOS+INMOBILIARIOS+EN+LOS+ESTADOS+UNIDOS:+LA+EXPERIENCIA+DE+DOS+JURISDICCIONES&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 13/08/2013

MORAES, Luís Gustavo Sayão de. **Operação urbana enquanto instrumento de transformação da cidade: o caso da Operação Urbana Água Branca no município de São Paulo [1995-2009]**. 176 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

MUNIZ, Águeda. **Intervenções urbanas em espaços de desvalia. Desvalia: transformar para valorizar.** 474 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

NOBRE, Eduardo A. C. **O Projeto das London Docklands.** 2002. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Material didático). Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e\\_nobre/docklands.pdf](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/docklands.pdf)> Acesso em: 14/08/2013

PIETRO, Élisson Cesar. O Estatuto da Cidade e o Meio Ambiente. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**, 4, 2006, São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/OEstatutodaCidadeeoMeioAmbiente.pdf>>. Acesso em: 08/08/2013.

REDONDO, Andréa Albuquerque Garcia. O plano invisível: o novo e desconhecido Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Revista Minha Cidade/Vitruvius, ano 11, n. 123.02.2010. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.123/3620>. Acesso em: 08/08/2013

REZENDE, Vera F. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da outorga onerosa do direito de construir- OODC. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.1, n. 4-7, 2011, Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/6079/4382>>. Acesso em: 07/08/2013

RIBEIRO, Gustavo. Lei que aumenta potencial construtivo é suspensa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 04 outubro 2012. Copa 2014. Disponível em:<<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/gazeta-do-povo-lei-que-aumenta-potencial-construtivo-e-suspensa/>>. Acesso e: 13/08/2013

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto. O solo criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.13, n.2, p.370-380, 1992.

RODRIGUES, Fabiola. Cidades e plano diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais.** Campinas: Núcleo de Estudos de População/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p.117-135.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Revista de Direito Imobiliário**, Franca, v.25, n.52, p.16, Jan/Jun 2002.

SANTIN, Janaina Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **Revista História**, São Paulo, v. 27, n.2, p.89-109, 2008.

SAVELLI, Alfredo Mario; RIGHI, Roberto. A avaliação da estratégia dos recursos extratributários e as parcerias publico-privadas no encaminhamento da crise financeira do município de São Paulo. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO LARES**, 7, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.lares.org.br/2007/artigos/T029-Savelli.pdf>> Acesso em: 07/08/2013

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. Outorga onerosa do direito de construir: a experiência de Belém. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 5, 2008, Manaus. **Anais...** Manaus: Magister, 2008. p.325-337.

TURLIK, Peter. **Before LDDC**. Disponível em:< <http://www.lddc-history.org.uk/beforelddc/index.html>>. Acesso em: 10/08/2013

VENTURA, Consuelo da Cunha. Operações interligadas: uma nova forma de gestão do uso do solo. In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 7, 1997, Recife. **Anais...** Recife: Anpur, 1997. p. 236-251.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **O solo criado em Porto Alegre: a adoção e a aplicação do instrumento jurídico-urbanístico**. 231 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.