

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA  
MESTRADO EM GESTÃO URBANA – PPGTU**

**JOHANN DILAK JULIO ESTRADA**

**OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE  
CONSTRUIR:** as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como  
Instrumentos de Gestão Urbana.

**CURITIBA  
2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**JOHANN DILAK JULIO ESTRADA**

---

**OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como Instrumentos de Gestão Urbana.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Hardt

**CURITIBA**  
**2006**

## JOHANN DILAK JULIO ESTRADA

---

### **OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR:** as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como Instrumentos de Gestão Urbana.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para obtenção do título de Mestre em Gestão Urbana.

#### BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Hardt  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof. Dr. Fabio Duarte  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof. Dr. Denis Alcides Rezende  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof. Dr. Gilda Collet Bruna  
Universidade Mackenzie de Sao Paulo

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006.

Doy gracias a Dios por acompañarme en toda esta jornada.  
Dedico este texto a la memoria de mi padre y a mi familia  
en especial a Amada, Chai, Lyn, Osqui y Flora.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por iluminar meu caminho e permitir a culminação deste trabalho.

A mi madre por su amor, guía, comprensión y fuerza.

A mis hermanos Alexei, Evelyn y Oscar por su amor, consejos y ejemplo.

A mi gorgojo, por su amor inagotable e incondicional, paciencia y apoyo.

À Sara, Joel, Peque, Eve e Gui Danski por abrir as portas da sua casa e me acolher  
como um filho mais.

Ao Fer pela amizade construída nesses dois anos.

Agradeço aos professores e colegas do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná.

Ao professor Carlos Hardt por orientar minha pesquisa, pela sua compreensão, o  
tempo dedicado e sua amizade.

Aos professores Denis Alcides Rezende, Fabio Duarte e Carlos Garcias pelo apoio,  
interesse, conselhos e orientações no meu trabalho desde o começo do mestrado.

À Universidade Externado de Colômbia pelo apoio fornecido nestes dois anos.

## RESUMO.

Desde 1950, a população das cidades cresce de forma acelerada, incrementando as necessidades de acolher, de forma sustentável, as diferentes demandas por saúde, educação, lazer e habitação. Esse crescimento tem influenciado diretamente sobre a produção do espaço urbano, a qual, na maioria dos casos, ocorre de forma dinâmica e desorganizada. Assim, o uso e a ocupação racional do solo urbano são determinantes para a sustentabilidade das cidades, sendo matéria obrigatória da gestão urbana contemporânea. A Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir são instrumentos cada vez mais difundidos para atingir a organização do espaço urbano. A presente pesquisa objetiva elaborar recomendações para sua implementação em Bogotá, tendo como suporte as experiências de Curitiba e São Paulo, analisadas sob enfoques relativos aos aspectos programáticos, legais, institucionais e econômicos. Metodologicamente a pesquisa se sustenta na revisão de literatura e na formulação de uma estrutura analítica básica que permita reconhecer e avaliar as experiências selecionadas. Como resultados, destacam-se em primeira instância, uma análise sobre o estado da arte dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir nas cidades escolhidas segundo seu alinhamento com os elementos destacados no protocolo de pesquisa utilizado, e em segundo lugar, recomendações para Bogotá tendentes à definição de: áreas urbanas para aplicar os instrumentos; regulamentação necessária para acompanhar o processo; entidades encarregadas de sua implementação e gestão, e aspectos econômicos que incentivem seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir; Bogotá; Curitiba; São Paulo; instrumentos de planejamento.

## RESUMEN.

Desde 1950, la población de las ciudades crece de forma acelerada, incrementando las necesidades de acoger, de forma sostenida, las diferentes demandas por salud, educación, recreación y vivienda. Ese crecimiento ha influido directamente sobre la producción del espacio urbano, la cuál, en la mayoría de los casos, ocurre de forma dinámica e desorganizada. Así, el uso y la ocupación racional del espacio urbano son fundamentales para la sostenibilidad de las ciudades, siendo materia obligatoria de la gestión urbana contemporánea. La Venta y Transferencia de Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo son instrumentos cada vez más difundidos para la organización del espacio urbano. La presente investigación tiene como objetivo elaborar recomendaciones para su implementación en Bogotá, teniendo como soporte las experiencias de Curitiba y Sao Paulo, analizadas bajo enfoques relativos a los aspectos programáticos, legales, institucionales y económicos. Metodológicamente la investigación se sostiene en la revisión de literatura y en la formulación de una estructura analítica básica que permita reconocer y evaluar las experiencias seleccionadas. Los resultados son, en primer lugar, un análisis sobre el estado del arte de los instrumentos de Venta y Transferencia de Derechos Adicionales de Construcción y Desarrollo en las ciudades seleccionadas, según su alineamiento con los elementos destacados en el protocolo de investigación elaborado. En segundo lugar, son elaboradas recomendaciones para Bogotá dirigidas a la definición de: áreas urbanas para aplicar los instrumentos; normatividad necesaria para acompañar el proceso; entidades encargadas de su implementación y gestión; y aspectos económicos que incentiven su desarrollo.

**Palabras-clave:** Venta y Transferencia de Derechos de Construcción, Bogotá, Curitiba y Sao Paulo, Instrumentos de Planeación.



## ABSTRACT.

Since 1950, the population of the cities grows in an accelerated way, increasing the necessities to welcome the different demands by health, education, recreation and housing. That growth has influenced the production of the urban space, which, in most of the cases, happens in a dynamic and disorganized form. Thus, the use and the rational occupation of the urban space are fundamentals for the sustainability of the cities, being an obligatory matter of contemporary urban management. The Purchase and Transfer of Development Rights are instruments more and more spread for the organization of the urban space. This research elaborate recommendations for its implementation in Bogotá, having the support of the experiences of Curitiba and São Paulo, analyzed under relative approaches to programmatic, legal, institutional and economic aspects. Methodologically, the investigation is sustained in the revision of Literature and the formulation of a basic analytical structure that allows to recognize and to evaluate the selected experiences. The results are, in first place an analisis about the state of art of the instruments, in the selected cities, in relation with the research protocol. And in second place, a list of recommendations for Bogotá directed to the definition of: urban areas to apply the instruments, laws to guide the process, organizations in charge of its implementation and management, and economic aspects that stimulate their development.

**Key-Words:** Purchase and Transfer of Development Rights, Bogotá, Curitiba and São Paulo, Planning Instruments.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – O caso da grande estação Central (New York).....	26
Figura 2.2 – Foto da Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey, EUA).....	27
Figura 2.3 – Área da Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey).....	28
Figura 2.4 – Mapa da Área da Reserva agrícola Del Município de Montgomery em 2002.....	29
Figura 2.5 – Mapa dos Instrumentos de Transferência do Direito de Construir por jurisdições em EUA.....	30
Figura 2.6 – Mapa dos Instrumentos de Transferência do Direito de Construir nos EUA por categorias.....	31
Figura 2.7 – Imagem da Transferência do Direito de Construir ( <i>Transfer Development Rights</i> (TDR)).....	33
Figura 2.8 – Áreas cedentes e receptoras.....	38
Figura 2.9 – Feixe de Direitos que integram a propriedade (destaque dos Direitos de Desenvolvimento) .....	40
Figura 4.1 – Foto Panorâmica da cidade de Bogotá. ....	53
Figura 4.2 – Mapa Bogotá-Colômbia, em destaque Área Metropolitana de Bogotá..	54
Figura 4.4 –Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento anual da população do município de Bogotá no período 1964-2005. ....	56
Figura 4.5 – Imagem dos distúrbios de 9 de abril de 1948.....	58
Figura 4.6 – Plano Regulador de Bogotá proposto por Le Corbusier.....	59
Figura 4.7 – Viadutos produtos do Plano Piloto (pontes sobre a Avenida El dorado) .....	59
Figura 4.8 – Mapa de usos e áreas de atividades em Bogotá.....	73
Figura 4.9 – Mapa de subdivisão por Unidades de Planejamento Zonal em Bogotá. ....	74
Figura 4.10 – Mapa dos diferentes tratamentos urbanísticos em Bogotá. ....	75
Figura 4.11 – Ortofotografia do Humedal <i>de Techo</i> . ....	79
Figura 4.12 – Ortofotografia do Humedal <i>Del Burro</i> . ....	80
Figura 4.13 – Foto dos <i>Cerros Orientales</i> ao Norte da cidade. ....	81
Figura 4.14 – Mapa morfológico de Bogotá (em destaque Cerros Orientales zona 1A).....	82
Figura 4.15 – Foto da ocupação dos Cerros Orientales no sul-orientes da cidade, por parte das camadas de baixa renda. ....	83
Figura 4.16 – Foto de Bairros consolidados sobre área dos <i>Cerros Orientales</i> no sul da cidade.....	83
Figura 4.17 – Foto de prédios em áreas da reserva florestal e desmatamento para novos empreendimentos. ....	85
Figura 4.18 – Foto da ocupação irregular da reserva florestal por parte das camadas de baixa renda. ....	85
Figura 4.19 – Vista aérea da ocupação irregular da reserva florestal por parte das camadas de alta renda.....	86
Figura 4.20 – Foto do centro Histórico. ....	87
Figura 4.21 – Foto do centro tradicional da cidade, imóvel de interesse cultural nacional, Palácio de San Francisco. ....	88
Figura 4.22 – Foto do centro tradicional, construções em avançado estado de deterioração. ....	89
Figura 4.23 – Mapa de uso do solo centro de Bogotá, Plano Zonal do Centro. ....	90

Figura 4.24 – Quadro de atividade econômica formal no sistema de centralidades de Bogotá, por localidades.....	91
Figura 4.25 – Esquema de projetos dentro do marco da operação estratégica do centro de Bogotá.....	92
Figura 4.26 – Foto de antes e depois da renovação urbana da Plaza San Victorino localizada no centro de Bogotá.....	93
Figura 4.27 – Foto do Antigo bairro El Cartucho, principal “boca de fumo” da cidade, hoje Parque 3er Milênio.....	93
Figura 4.28 – Gráfico das Fases I, II e III do sistema Transmilenio.....	95
Figura 5.1 – Foto Panorâmica da cidade de Curitiba (bairros Batel e Bigorriho)...	106
Figura 5.2 – Mapa de localização de Curitiba.....	107
Figura 5.3 – Mapa político administrativo de Curitiba.....	108
Figura 5.4 – Mapa de Curitiba e Região Metropolitana.....	109
Figura 5.5 – Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento Anual da População do município de Curitiba e Região Metropolitana (RMC) no período 1970 -2005.....	110
Figura 5.6 – Gráfico da População do município de Curitiba e Região Metropolitana (RMC) no período 1970 -2005.....	111
Figura 5.7 – Mapa do Plano Agache.....	112
Figura 5.8 – Mapa de Curitiba, Zoneamento de 1975, Lei Municipal 5.234/75.....	114
Figura 5.9 – Gráfico de densidade habitacional.....	115
Figura 5.10 – Vista área incluindo o setor estrutural sul – Av. Sete de Setembro e República Argentina.....	115
Figura 5.11 – Mapa de Curitiba, Zoneamento de 2000, Lei Municipal 9.800/00.....	116
Figura 5.12 – Gráfico da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba.....	120
Figura 5.13 – Foto de prédio com incentivo construtivo ao lado de outro com parâmetros de ocupação normal da zona (ZR-4).....	121
Figura 5.14 – Foto programa habitacional de interesse social COHAB-CT.....	122
Figura 5.15 – Gráfico da Transferência do Direito de Construir – transferência de potencial construtivo de Unidade de Interesse de Preservação (UIP). .....	127
Figura 5.16 – Foto da Universidade Federal do Paraná.....	128
Figura 5.17 – Foto da Catedral Basílica de Curitiba.....	128
Figura 5.18 – Foto do prédio da Sociedade Garibaldi.....	129
Figura 5.19 – Gráfico da Transferência do Direito de Construir – transferência de potencial construtivo para a preservação de áreas verdes.....	129
Figura 5.20 – Foto de lote em setor especial de áreas verdes com prédio residencial e parâmetros especiais de ocupação face preservação do bosque. .....	130
Figura 5.21 – Foto Parque Tanguá.....	131
Figura 5.22 – Mapa de Curitiba - Unidades de Conservação.....	132
Figura 5.23 – Esquema do Anel de Conservação Sanitário Ambiental.....	133
Figura 5.24 – Foto Panorâmica da cidade de São Paulo.....	142
Figura 5.25 – Mapa de localização de São Paulo.....	143
Figura 5.26 – Mapa da divisa político-administrativa do município de São Paulo...	144
Figura 5.27 – Imagem de satélite da mancha formada pela Grande São Paulo.....	145
Figura 5.28 – Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento Anual da população do município de São Paulo e Região Metropolitana no período 1970-2005.....	147

Figura 5.29 – Gráfico da população do município de São Paulo e Região Metropolitana no período 1970-2005. ....	147
Figura 5.30 – Mapa Operações Urbanas em São Paulo, em destaque O.U.C. Faria Lima. ....	158
Figura 5.31 – Sub-setores da Operação Urbana Faria Lima.....	164
Figura 5.32 – Cruzamento Av. Faria Lima e Cidade Jardim.....	165
Figura 5.33 – Cruzamento Av. Faria Lima, Rebouças e Eusébio Matoso. ....	166
Figura 5.34 – Foto–montagem do cruzamento Av. Faria Lima, Rebouças e Eusébio Matoso. ....	166
Figura 5.35 – Foto-montagem de Transporte Coletivo no cruzamento da Av. Faria Lima com Av. Rebouças e Eusébio Matoso.....	167
Figura 5.36 – Foto-montagem da Interligação Av. Faria Lima com Ligação Funchal – Haroldo Veloso.....	168
Figura 5.37 – Foto-montagem da Reconversão do Largo da Batata.....	169
Figura 5.38 – Foto montagem do Boulevard Juscelino Kubitschek.....	170
Figura 5.39 – Gráfico da Taxa Interna de Retorno – Hipótese II – Setor Residencial. ....	178
Figura 5.40 – Gráfico da Taxa Interna de Retorno – Hipótese II – Setor Comercial. ....	179
Figura 5.41 – Gráfico de Exposição Máxima – Hipótese II – Setor Comercial. ....	179
Figura 5.42 – Gráfico de Exposição Máxima – Hipótese II – Setor Residencial.....	180
Figura 5.43 – Gráfico de retorno do investimento (payback) – Hipótese II – Setor Residencial.....	180
Figura 5.44 – Gráfico de retorno do investimento (payback) – Hipótese II – Setor Comercial. ....	181
Figura 5.45 – Gráfico de Área de Construção Adicional Vs Área de Construção Adicional Residencial. ....	181
Figura 5.46 – Gráfico de Área de Construção Adicional Vs Área de Construção Adicional no Residencial. ....	182
Figura 5.47 – Gráfico de Certificados de Potencial Adicional de Construção potenciais e autorizados.....	182
Figura 5.48 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário realista. ....	184
Figura 5.49 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário otimista.....	184
Figura 5.50 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário pessimista. .	185

## LISTA DE TABELAS

---

TABELA 3.1 – PROTOCOLO DE ANÁLISE.....	47
TABELA 3.2 – MATRIZ PROTOCOLO DE PESQUISA. ....	49
TABELA 3.3 – MATRIZ DE SISTEMATIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO. ....	50
TABELA 3.4 – MATRIZ DE ANÁLISE DAS CIDADES SELECIONADAS .....	51
TABELA 4.1 – TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO DE BOGOTÁ NO PERÍODO 1970-2005 .....	55
TABELA 4.2 – PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA BOGOTÁ 1923- 2001 .....	61
TABELA 5.1 – CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DE CURITIBA PERÍODO 1970- 2005. ....	110
TABELA 5.2 – QUADRO SÍNTESE DO ZONEAMENTO PARA O MUNICÍPIO DE CURITIBA, ESTABELECIDO PELA LEI MUNICIPAL 9800 DE 2000. .....	118
TABELA 5.3 – DADOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE CURITIBA. ....	125
TABELA 5.4 – POPULAÇÃO TOTAL E TAXA MÉDIA CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 1960-2005 .....	146
TABELA 5.5 – SETORES DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA .....	163
TABELA 5.9 – EQUIVALÊNCIA DOS CEPAC DENTRO DA OUC FARIA LIMA. ...	175
TABELA 6.1 – MATRIZ DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.....	190
TABELA 6.2 – QUADRO RESUMO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	202
TABELA 6.3 – QUADRO RESUMO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	209

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

ACA	Área Construída Adicional
ADOC	Associação de Defesa e Orientação ao Consumidor
APEOP	Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPC	Comissão Avaliadora do Patrimônio Cultural
CAR	Corporação Autônoma Regional
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal, Fundação Prefeito Faria Lima
CNLU	comissão Nacional de legislação Urbanística
COHAB-CT	Companhia de habitação Popular de Curitiba
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DACD	Departamento Administrativo de Cadastro Distrital
DAMA	Departamento Administrativo do Meio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estatística
DAPD	Departamento Administrativo de Planejamento Distrital
EMURB	Empresa Municipal de Urbanismo de São Paulo
ERU	Empresa de Renovação Urbana
EUA	Estados Unidos de América
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FMH	Fundo Municipal de Habitação
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDERENA	Instituto Nacional dos Recursos Naturais Renováveis e do Meio Ambiente
IPPUC	Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
POT	Plano de Ordenamento Territorial
PRODAM	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
PUB	Plano Urbanístico Básico

SECOVI	Sindicato da Habitação e Condomínios
SEMPLA	Secretaria Municipal de Urbanismo de são Paulo
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo de Curitiba
TDR	Transfer Development Rights
UIP	Unidade de Interesse de Preservação
UIEP	Unidade de Interesse Especial de Preservação
UPZ	Unidade de Planejamento Zonal

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>12</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>13</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1 INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR</b> .....	<b>22</b>
2.1.1 INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	22
2.1.1.1 História.....	22
2.1.1.2 Conceito.....	23
2.1.2 INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	25
2.1.2.1 História.....	25
2.1.2.2 Conceito.....	32
2.1.3 CARACTERÍSTICAS DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	34
2.1.3.1 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos econômicos baseados no mercado.....	34
2.1.3.2 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos de gestão do solo.....	35
2.1.3.3 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos de política urbana.....	36
<b>2.2 COMPOSIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR</b> .....	<b>37</b>
2.2.1 TIPOLOGIA.....	37
2.2.2 ASPECTOS PROGRAMÁTICOS.....	38
2.2.3 ASPECTOS LEGAIS.....	40
2.2.4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	41
2.2.5 ASPECTOS ECONÔMICOS.....	42
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1 MÉTODOS DE PESQUISA</b> .....	<b>44</b>
3.1.1 NATUREZA DA PESQUISA.....	44
3.1.2 ABORDAGEM DO PROBLEMA DA PESQUISA.....	44
3.1.3 CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	45
<b>3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>45</b>
3.2.1 FASES DA PESQUISA.....	45



3.2.1.1	Preparação da Pesquisa .....	46
3.2.1.2	Definição do modelo de análise .....	46
3.2.1.3	Protocolo de análise .....	47
3.2.1.4	Sistematização e análise das experiências selecionadas .....	48
<b>4</b>	<b>OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE BOGOTÁ.....</b>	<b>53</b>
<b>4.1</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2</b>	<b>DIREITOS ADICIONAIS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA ESFERA NACIONAL. ....</b>	<b>68</b>
<b>4.3</b>	<b>DIREITOS ADICIONAIS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ. ....</b>	<b>72</b>
<b>4.4</b>	<b>POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>78</b>
4.4.1	PRESERVAÇÃO DE HUMEDALES. ....	78
4.4.2	PRESERVAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL NACIONAL DOS CERROS ORIENTALES. ....	81
4.4.3	PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E ARQUITETÔNICO. ....	87
4.4.4	CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA. ....	94
<b>5</b>	<b>EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS COM INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ....</b>	<b>97</b>
<b>5.1</b>	<b>OUTORGA ONEROSA E TRANSFERENCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL.....</b>	<b>97</b>
5.1.1	BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL .....	97
5.1.2	SITUAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA E DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL .....	99
5.1.3	INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL. ....	103
5.1.3.1	Outorga Onerosa do Direito de Construir – Brasil.....	103
5.1.3.2	Transferência do Direito de Construir – Brasil. ....	103
5.1.3.3	Operações Urbanas Consorciadas via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – Brasil. ....	104
<b>5.2</b>	<b>CURITIBA .....</b>	<b>106</b>
5.2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	106
5.2.2	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ....	119
5.2.2.1	Aspectos Programáticos.....	119
5.2.2.2	Aspectos Legais .....	122
5.2.2.3	Aspectos Institucionais .....	124
5.2.2.4	Aspectos econômicos.....	125
5.2.3	TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ....	126
5.2.3.1	Aspectos Programáticos.....	126
5.2.3.2	Aspectos Legais .....	135
5.2.3.3	Aspectos Institucionais .....	138
5.2.3.4	Aspectos econômicos.....	139

<b>5.3</b>	<b>SÃO PAULO.....</b>	<b>142</b>
5.3.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	142
5.3.1.1	Operações Urbanas, Operações Interligadas e Operações Urbanas Consorciadas. ....	151
5.3.2	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA.....	157
5.3.2.1	Aspectos Programáticos.....	158
5.3.2.2	Aspectos Legais .....	170
5.3.2.3	Aspectos Institucionais.....	173
5.3.2.4	Aspectos econômicos.....	174
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS EM CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ....</b>	<b>189</b>
<b>6.1</b>	<b>OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DE CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ. ....</b>	<b>191</b>
6.1.1	ASPECTOS PROGRAMÁTICOS .....	191
6.1.2	ASPECTOS LEGAIS .....	194
6.1.3	ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	196
6.1.4	ASPECTOS ECONÔMICOS.....	198
<b>6.2</b>	<b>TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DE CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.....</b>	<b>203</b>
6.2.1	ASPECTOS PROGRAMÁTICOS .....	203
6.2.2	ASPECTOS LEGAIS .....	204
6.2.3	ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	206
6.2.4	ASPECTOS ECONÔMICOS.....	207
<b>7</b>	<b>RECOMENDAÇÕES PARA A CIDADE DE BOGOTÁ.....</b>	<b>210</b>
<b>7.1</b>	<b>RECOMENDAÇÕES SOBRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ....</b>	<b>210</b>
<b>7.2</b>	<b>RECOMENDAÇÕES SOBRE A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR. ....</b>	<b>212</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>214</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>218</b>

# 1 INTRODUÇÃO

---

A maioria da população mundial será urbana antes de 2007, segundo estimativas e projeções recentes do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Divisão de População das Nações Unidas. O número de habitantes urbanos aumentará de 3 bilhões em 2003 (48% do total da população) para 5 bilhões em 2030 (60%). Por volta de 2030, todas as regiões do mundo serão principalmente urbanas (África, 54%; Ásia, 55%) e o crescimento das mesmas ocorrerá principalmente nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento (UNFPA, 2004).

O aumento da população urbana é consequência direta do progressivo processo de industrialização que tem lugar nas cidades desde o fim do século XIX e que atualmente é potencializado e espreado pelo fenômeno da globalização. O processo de urbanização presente nas cidades e decorrente da industrialização muitas vezes não se encontra alinhado com os preceitos atribuídos ao crescimento urbano sustentável, atualmente difundidos em foros internacionais (DANIELS; LAPPING, 2005). Preceitos entre os que se destacam o crescimento urbano compacto e a preservação de recursos naturais (PREUTZ, 1997).

Nos países em desenvolvimento, o cenário da urbanização nas cidades é caracterizado pelos elementos quantitativos destacados anteriormente (rápido crescimento da população urbana e a globalização) e por outros como o aumento das interconexões com o mercado mundial, a evolução institucional e a descentralização da responsabilidade de gestão administrativa nos governos locais (BALBO, 2003). Portanto, sendo as cidades hoje o centro da vida humana (ROGERS, 2000) precisam de instrumentos (MARTINEZ, 2004) e estratégias (FERNANDEZ, 1997; LOPES, 1998) que lhes permitam gerir estrategicamente os recursos com que contam.

Dentre os instrumentos referentes à política urbana necessários para a gestão dos assentamentos urbanos, podem ser destacados instrumentos de índole econômica baseados na lógica de mercado para o gerenciamento do solo urbano (PANYOUTO, 1995; FEITELSON; LINDSEY 2000), a qual se refere às condições necessárias de oferta e demanda requeridas para que estes instrumentos funcionem. Neste caso, cabe ressaltar a importância dos associados à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999), os quais, ao estarem sustentados na separação do direito de propriedade e do direito de construir, servem a fins tão diversos como a preservação de patrimônio histórico e cultural, preservação ambiental e ao crescimento planejado

das cidades (RENARD, 2001; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; HANLY-FORDE et al, 2005).

Atualmente, pesquisas têm evidenciado a necessidade de estabelecer um marco de estudo dos aspectos relevantes e necessários para a adequada gestão, implementação e desenvolvimento dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir (MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; LILP, 1998). A divisão, em aspectos econômicos, legais, institucionais e programáticos, é a técnica que alguns estudos têm utilizado para a análise desses instrumentos (RENARD, 2001; FULTON et al, 2004). Estes aspectos têm por objetivo aumentar as possibilidades de sucesso destas ferramentas, na gestão do uso e ocupação do solo urbano, nas diferentes realidades onde têm sido aplicadas, como também permitir a correta difusão destas experiências para que sejam implementadas em outras realidades afins (MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002, RENARD, 2001; MOORE, 1999).

Nesse contexto, é que a pesquisa tenta elaborar recomendações para incentivar a implementação de Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir na cidade de Bogotá, a partir da experiência documentada sobre este tipo de instrumentos nas cidades de São Paulo e Curitiba, no Brasil.

Bogotá é uma metrópole latino-americana, e como tal, sofre as conseqüências do crescimento exacerbado de sua população urbana. Esse crescimento tem permitido evidenciar problemas associados à gestão do solo urbano, assim como a escassez de recursos orçamentários que permitam sua solução (DUREAU et al, 2000).

O crescente interesse pelo tema urbano na cidade, manifestado na proliferação de estudos urbanos (GOUESSET et al, 2005), tem ajudado a caracterizar alguns dos problemas relacionados à gestão do solo urbano. Entre estes problemas podem ser evidenciados: o atual interesse sobre a preservação de patrimônio histórico e cultural localizado no centro da cidade (MARTINEZ; GALLO, 2004); a necessidade de proteção de determinados recursos naturais estratégicos e de áreas verdes que garantam a sustentabilidade futura da cidade (ARDILA, 2003); a provisão de moradias de interesse social (ECHEVERRY; ANZELLINI; RUBIO, 2003) e a falta de instrumentos específicos para promover e induzir o crescimento urbano, de uma forma sustentada, em determinados setores da cidade (GIRALDO, 1999).

No Brasil é possível identificar experiências, no âmbito da gestão urbana, que envolvem o uso de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de

Construir para a solução dos problemas anteriormente destacados no caso de Bogotá (BRASIL, 2001; SANTORO, 2002; SANTANA, 2005). Experiências identificadas nas cidades de Curitiba e São Paulo envolvem a utilização destes instrumentos para a solução de problemas urbanos que não implicam no desembolso de recursos financeiros públicos e, em sua maioria, devem seu sucesso à forma clara e simples como foram concebidas, elaboradas e difundidas. O mesmo ocorre com os Instrumentos que, desenvolvendo também métodos simples de interrelação e colaboração entre as iniciativas pública e privada, hoje representam uma prioridade nas principais urbes do mundo globalizado. Para muitos teóricos, esta é uma situação que não pode passar despercebida pelas metrópoles latinoamericanas, pois estas não contam com os mesmos recursos econômicos e técnicos que as metrópoles do primeiro mundo. Portanto faz-se necessário apreender do desenvolvimento de experiências com sucesso em realidades afins que elas mesmas desenvolvam (BORJA; CASTELLS, 1997). Principalmente as que têm como objeto, no curto e médio prazo, incentivar a racionalidade do uso e ocupação do solo no meio urbano (FERNANDEZ,1997;LOPES, 1998; MASSIAH, TRIBILON,2001).

Nesse contexto, a **problemática** que dá origem a esta pesquisa está ligada à elaboração de recomendações que possibilitem a implementação destes instrumentos na cidade de Bogotá com o fim de oferecer subsídios para a solução dos problemas evidenciados, partindo da documentação metodológica e análise dos aspectos-chave das experiências selecionadas no Brasil (YIN, 1994). Para tanto, A pesquisa parte da hipótese, de verificar se *“a partir da experiência brasileira com instrumentos derivados da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, podem ser elaboradas recomendações para a implementação destes instrumentos em Bogotá”*

O **objetivo geral** da pesquisa é elaborar recomendações para propiciar a implementação de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir em Bogotá, a partir da experiência nas cidades brasileiras de Curitiba e São Paulo.

Para a realização deste objetivo geral é necessário estabelecer vários **objetivos específicos** que permitam desagregar o assunto em vários itens explicativos, sendo, portanto, necessário:

- Verificar a pertinência da experiência de Curitiba e São Paulo como adequada para a cidade de Bogotá.

- Conceituar e caracterizar os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.
- Identificar os aspectos e elementos chave para implementação de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.
- Apresentar a situação de Bogotá respeito dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.
- Apresentar as experiências de Curitiba e São Paulo com os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.
- Analisar as experiências de Curitiba, São Paulo e Bogotá.
- Formular recomendações para a implementação de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir em Bogotá.

Atualmente, a proliferação, no cenário urbano, de experiências relacionadas com o uso de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, **justifica** a vigência e importância dos mesmos como ferramentas úteis e polivalentes na gestão do solo urbano (TAVARES, 2003; FULTON, 2004). Experiências que, baseadas na utilização de estudos de casos como estratégia de pesquisa (YIN, 1994), tem a intenção de mostrar aos gestores urbanos a forma como estes instrumentos podem ser abordados dentro de dinâmicas urbanas específicas (KNAAP, 2001; LANDELL-MILLS; PORRAS, 2002; BENGSTON; FLETCHER; NELSON, 2004; ROJAS, 2004).

A existência de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, nas cidades de Curitiba e São Paulo, é um referencial próximo, acessível e valioso para o desenvolvimento de recomendações e conclusões no desenho e execução destas ferramentas na cidade de Bogotá. Essas Recomendações serão valiosas dentro do panorama brasileiro, pois em razão da entrada em vigor do Estatuto da Cidade no país, esses instrumentos tornam-se de obrigatória incorporação no Plano Diretor das cidades com mais de 20.000 habitantes (BRASIL, 2001).

A escassez de estudos similares ao que está sendo proposto por este projeto é o que justifica o desenvolvimento desta pesquisa, de proveito tanto para a academia como para os gestores e técnicos do meio urbano.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

---

Neste capítulo serão definidos e caracterizados os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir e serão identificados os aspectos chave na implementação de tais instrumentos. Porém, antes de abordar esse tema é necessário fazer uma explicação sobre os termos utilizados no texto. Quando se refere a instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir nesta pesquisa, trata de instrumentos vinculados ao termo inglês “*developments rights*”, que significa “direitos de desenvolvimento”. A mudança semântica tem por objeto facilitar a compreensão e identificação dos conceitos trabalhados na dissertação com as realidades brasileira e colombiana.

### 2.1 INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.

---

#### 2.1.1 INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIRETO DE CONSTRUIR.

---

##### 2.1.1.1 História

---

O conceito dos instrumentos baseados na Outorga Onerosa do Direito de Construir está inspirada em várias experiências. A primeira delas corresponde ao “*plafond legal de densite*”<sup>1</sup> na França, que foi instituído em todo o país em 1975. A segunda é a aprovação, na Itália, da Lei 10, de 28/1/77, sobre o *regime di concessione*<sup>2</sup>.

Na França, a instauração do “teto legal de densidade” visava corrigir a enorme distorção existente entre os altíssimos preços dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos dos terrenos dos bairros, onde os limites eram rígidos. Com o objetivo de diminuir essas diferenças, foi ditada a Lei 75-1.328 de 31/12/75 que instaurava um coeficiente de construção e aproveitamento igual a 1,5 para Paris e de 1 para o resto da França (SILVA, 1995, p. 237). Portanto, o exercício do direito de construir se subordinava ao interesse coletivo. Assim, o proprietário do terreno teria direito de construir até uma vez a área do lote. Se quisesse construir além desse coeficiente, em locais específicos, teria que adquirir da municipalidade esse direito.

---

<sup>1</sup> Teto legal de densidade, tradução do francês.

<sup>2</sup> Regime de Concessão, tradução do Italiano.

Com o decorrer dos anos, o “teto legal de densidade” sofreu profundas transformações, passando de obrigatório e nacional, a facultativo e local. Porém, é uma das fontes de inspiração para a consolidação dos instrumentos de Outorga Onerosa de Direitos de Construir<sup>3</sup>.

Outra experiência europeia que serviu de marco para a consolidação do conceito de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, foi a aprovação, na Itália, da Lei 10, de 28/1/77, que versava sobre o *regime di concessione*, em que o direito de construir entendia-se como separado do direito de propriedade, podendo ser concedido onerosamente pelo Estado (SILVA, 1995, p.238; LIRA, 1997, p.111; SOUZA, 2002, p.234).

#### 2.1.1.2 Conceito

---

O conceito que institui os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir desenvolveu-se inicialmente a partir da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural. Portanto, em sentido genérico, estes instrumentos permitem a criação de áreas adicionais de piso artificial utilizável (GRAU, 1977, p.136; LIRA, 1997, p.180). Os referidos instrumentos também podem ser definidos como toda área edificável além do coeficiente de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.

Em algumas situações as áreas adicionais criadas serão sempre um acréscimo ao direito de construir, além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei. Acima deste coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquirí-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona urbanística (MEREILLES, 1994, p.106).

Em outras realidades, como os direitos de propriedade sobre um lote são distintos dos direitos de desenvolvimento do mesmo, a criação de área adicional não é vista simplesmente como uma limitação ou restrição ao direito de construir, mas, como fruto da independência de cada um dos direitos que conformam a propriedade (MOORE, 1999; RENARD, 2001).

---

<sup>3</sup> Para uma visão mais completa do caso francês ver SILVA, 1995; RENARD, 2001 e BRASIL, 2001.



A idéia de fundo dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser esclarecida com um exemplo. Considere-se que a área total de um lote seja de 1000 m<sup>2</sup> e que cada pavimento a construir ocupe 250 m<sup>2</sup>. Se o coeficiente de aproveitamento único para a cidade é de uma vez a área do terreno, por lei, poderiam ser construídos quatro pavimentos. Os pavimentos que se adicionam ao pavimento térreo, já representariam uma “criação” de solo, pois equivalem a uma área utilizável que não se situa a rés do chão. Porém, só a partir do quarto pavimento se faria efetivo a contraprestação decorrente da área adicional, por ultrapassar o estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento pactuado pela municipalidade.

Embora vários autores postulem considerações diferentes sobre as quais estabelecer a condição dos instrumentos baseados na Outorga Onerosa do Direito de Construir como uma simples restrição ao direito de construir ou como nascedouro de uma separação e independência dos direitos de construir e propriedade, o que interessa para fins desta pesquisa é ressaltar as diferentes interpretações que validam, situam e permitem a existência do conceito na esfera urbana e que, por outra parte, estabelecem seus componentes.

Encontra-se consenso ao se afirmar que toda criação de solo adicional, realizada através dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, implica, para o beneficiário, a obrigação de dar à comunidade uma compensação, em dinheiro ou em terra, pelo excesso de construção, que geralmente determina uma sobrecarga sobre o equipamento urbano implantado e operado a expensas de todos (FIGUEIREDO, 1991). Em teoria, esta contraprestação, a cargo do beneficiário da Outorga Onerosa do Direito de Construir, deverá, preferencialmente, ser representada pela cessão à comunidade de uma área correspondente ao excesso artificial gerado, para que ali se criem áreas verdes, se instalem equipamentos comunitários, se instituem praças, escolas, parques, módulos de lazer ou recursos para a construção de habitação popular. E se nas condições locais for impossível a contraprestação em espaço comunitariamente útil, seria tolerada uma versão financeira, na qual o criador de solo artificial entregaria ao município uma certa quantia em dinheiro pelos metros quadrados adicionais do limite construído, recursos que deveriam ser utilizados para a construção de equipamentos comunitários e projetos de habitação de interesse social. Esta última versão é a que atualmente tem vigor em países como Estados Unidos e Brasil (BRASIL, 2001).

## 2.1.2 INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR .

---

### 2.1.2.2 História

---

Os primeiros instrumentos de Transferência do Direito de Construir foram limitados a centros urbanos e foram desenvolvidos, principalmente em espaços geográficos pequenos e definidos, tendo como objetivo a preservação de locais históricos, de áreas verdes e de lazer em cidades dos Estados Unidos (JOHNSTON; MADISON, 1997; MOORE, 1999).

A idéia de transferir o direito de construir entre propriedades foi introduzida inicialmente em Nova Iorque, devido ao estabelecimento do primeiro zoneamento da cidade em 1916. Este zoneamento estabeleceu limites de alturas para as construções e separava usos incompatíveis (HANLY-FORDE et al, 2005). Devido à caracterização deste zoneamento, como desigual para com os donos de propriedades antigas, que tinham limitado seu direito de edificação, foi permitida a venda de seus direitos de espaço aéreo não utilizados a proprietários de locais adjacentes, os quais, dessa forma, podiam exceder os requisitos especificados de altura e aproveitamento (MOORE, 1999).

Em 1961, a Transferência do Direito de Construir foi exposta pela primeira vez como técnica de planejamento por Gerald Lloyd (FULTON et al, 2004). Mas, apenas em 1968, a cidade de Nova Iorque inaugurou seu primeiro instrumento de Transferência do Direito de Construir. Este foi objeto da lei para a preservação de patrimônio histórico, que impedia a alteração ou demolição de bens considerados de alto valor histórico para a cidade (FULTON et al, 2004).

Com base na lei, a Comissão de Preservação de Patrimônio Histórico da cidade negou a permissão solicitada pela companhia de transportes da cidade, para erguer um prédio de escritórios sobre a histórica Grande Estação Central, argumentando que o prédio destruiria o caráter do terminal. No entanto, permitiu que a companhia de transportes transferisse os direitos de desenvolvimento a propriedades adjacentes (Figura 2.1).

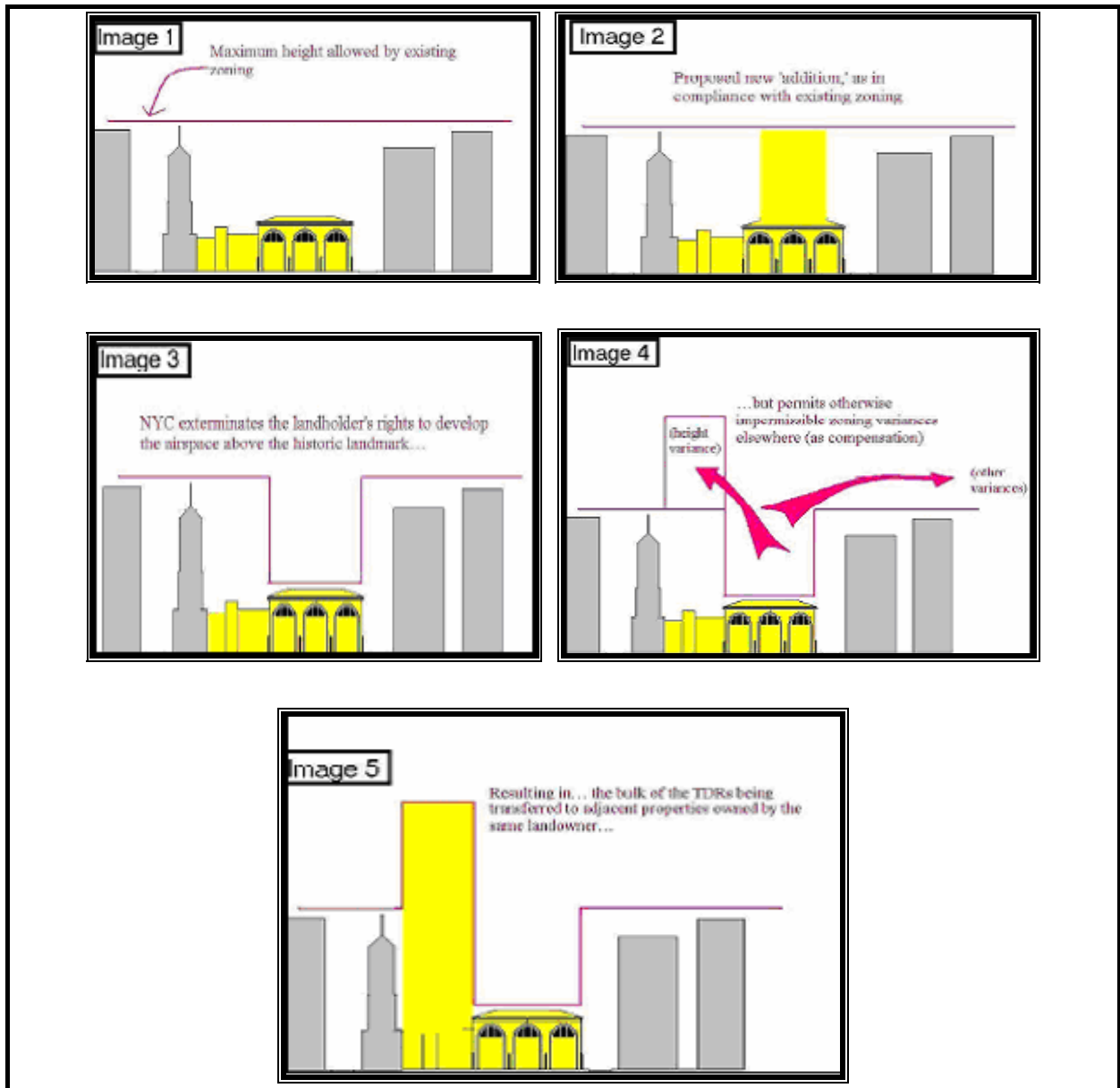


Figura 2.1 – O caso da grande estação Central (New York)  
 Fonte: HANLY-FORDE, et al, 2005

Na figura 2.1, imagem 1, é possível perceber a existência de um limite legal da altura das construções. Na segunda imagem é apresentada a pretendida adição. A terceira imagem mostra como foi extinto o direito do proprietário de construir, sobre o prédio, o espaço a que, por lei, em princípio, teria direito. As imagens quatro e cinco mostram a forma como foi estabelecida a compensação aos proprietários de prédios históricos, os quais podiam ultrapassar os limites de construção estabelecidos pelo zoneamento em prédios adjacentes sempre que fossem do mesmo proprietário.

Posteriormente, o instrumento na cidade de Nova Iorque foi ampliado para permitir transferências entre lotes separados por vários quarteirões de distância

(GIORDANO, 1988; JOHNSTON; MADISON, 1997; MOORE, 1999). E, na década de 1970 começou a proliferação de instrumentos de Transferência do Direito de Construir como ferramenta aplicada à preservação de grandes áreas de paisagem natural. Um dos exemplos de mais renome é o da Reserva Nacional de *Pinelands* em Nova Jersey (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999), que pode ser considerado um dos exemplos mais claros de comercialização do Direito de Construir baseados na transferência do mesmo, de um local a ser preservado a outro, onde é permitida a urbanização (RENARD, 2001). A reserva abrange 4.000 quilômetros quadrados e, desde os últimos 25 anos, a Transferência do Direito de Construir vem sendo implementada no local. A reserva está localizada numa das regiões mas populosas dos Estados Unidos, situada entre Filadélfia, Nova Iorque e *Atlantic City* (Figura 2.2).



Figura 2.2 – Foto da Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey, EUA)  
Fonte: MILEBYMILE, 2005.

Em 1978, com a intenção de proteger o local das pressões imobiliárias, foi criada essa reserva e junto a ela foi nomeada uma comissão especial de planejamento. Esta comissão elaborou um plano de gerenciamento global que, para sua aplicação, incorporava a Transferência do Direito de Construir como instrumento principal. O plano compreendia um zoneamento bastante rigoroso que destacava zonas fechadas ao desenvolvimento, mas capacitadas para transmitir o Direito de Construir, e outras classificadas como zonas receptoras, nas quais o desenvolvimento era permitido, mas sujeito à compra de direitos de proprietários de zonas transmissoras, no total são 9 categorias de áreas dentro da Reserva Nacional de Pinelands (Figura 2.3). Este projeto é considerado de longo prazo e é gerenciado pelo *Pinelands Development Credit Bank* - organismo de caráter estadual - e pelo

*Burlington Exchange*, que representa o principal município envolvido (RENARD, 2001).

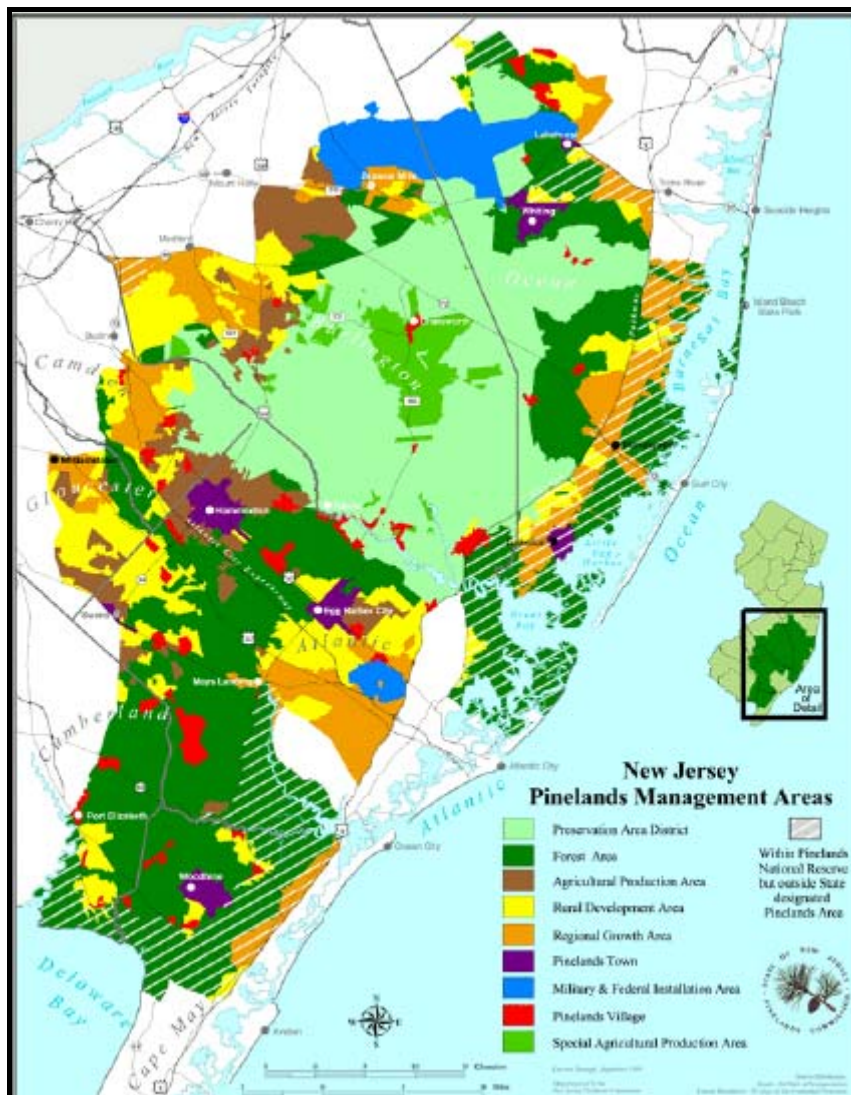


Figura 2.3 – Área da Reserva Nacional de Pinelands (New Jersey)  
Fonte: FULTON et al, 2004.

O caso de *Pinelands* pode ser considerado como uma experiência de sucesso, em primeiro lugar, pela razão do instrumento de Transferência do Direito de Construir fazer parte de um plano global que visa a preservação ambiental na região. Em segundo lugar, por utilizar como única moeda de troca para fins edilícios o Direito de Construir no próprio local e, em terceiro lugar, pela forte presença estadual e municipal na gestão do projeto.

Outro caso de referência é o de Montgomery County (Maryland). Este caso é notável por sua dimensão e pelo tempo que vem sendo desenvolvido. Desde 1950, o município de Montgomery enfrenta o desafio de proteger áreas de grande beleza natural das fortes pressões do desenvolvimento urbano. Apesar da existência de

normas rigorosas de planejamento urbano desde o início da década de 1970, aproximadamente 20% das terras agrícolas do município foram urbanizadas entre 1970 e 1980. Esta situação instou o Conselho Municipal a elaborar, em 1980, um projeto de Transferência do Direito de Construir como instrumento principal dentro de um Plano Diretor Funcional para a preservação do Espaço Aberto Agrícola e Rural (Figura 2.4) (RENARD, 2001, BRABEC;SMITH, 2002).

A comissão responsável pela execução do projeto estabeleceu uma zona agrícola de transmissão de direitos na qual foram identificadas áreas cedentes dos direitos e nove áreas receptoras dos mesmos. Até 2004, o instrumento tinha permitido a preservação de 16.423 hectares de terra agrícola das 36.423 designadas em princípio (BRABEC;SMITH, 2002; FULTON et al, 2004).

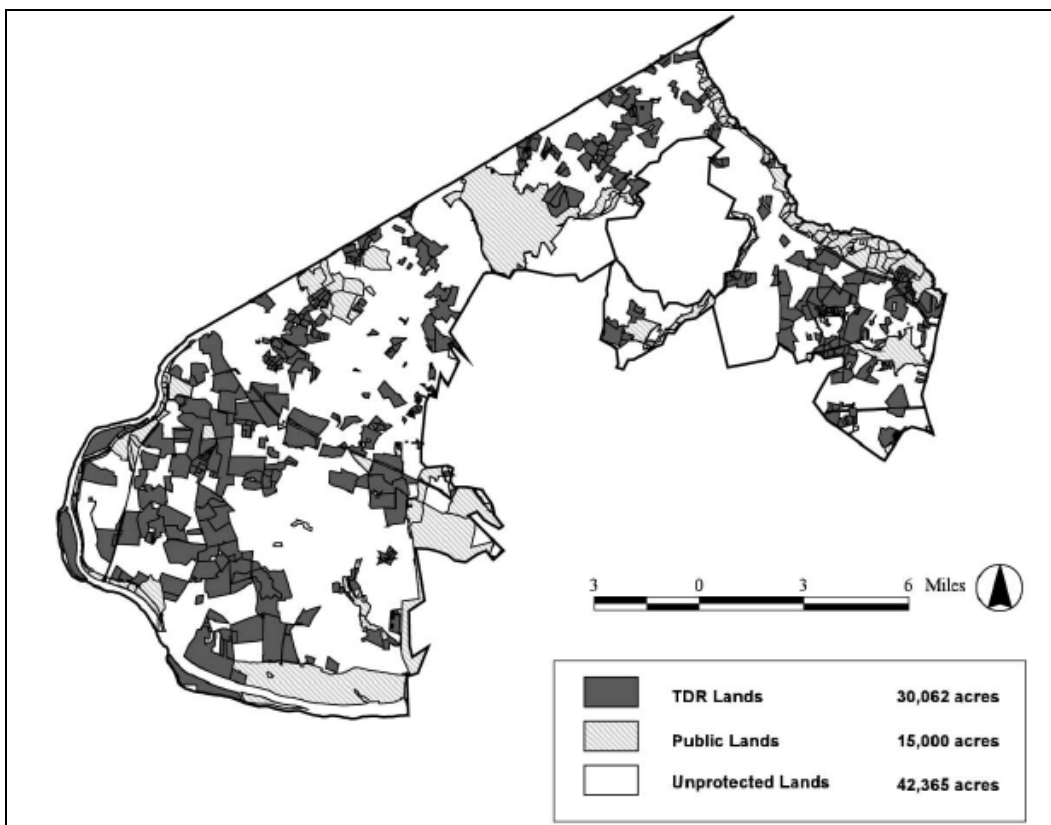


Figura 2.4 – Mapa da Área da Reserva agrícola Del Município de Montgomery em 2002  
Fonte: BRABEC; SMITH, 2002.

O grande destaque deste projeto foi a combinação de vários fatores que permitiram que o instrumento de Transferência do Direito de Construir funcionasse corretamente. Entre eles estão o estabelecimento de zonas receptoras, a criação de um fundo que compra e vende títulos de potencial construtivo, a facilidade e simplicidade dos procedimentos para fazer efetiva a conversão dos direitos e a existência de uma campanha informativa agressiva e permanente (RENARD, 2001, BRABEC; SMITH, 2002; FULTON et al, 2004).

Atualmente, existem nos Estados Unidos, ao redor de 134 municípios e entidades regionais que tem adotado instrumentos baseados na Transferência do Direito de Construir (PRUETZ, 2003). Mais da metade destes programas está localizada em quatro Estados (Figura 2.5). Na Califórnia e Flórida, onde os temas relativos à proteção do meio ambiente têm grande importância, e na Pensilvânia e Maryland, onde a proteção do território agrícola é relevante. É possível observar que, em geral, o uso destes instrumentos está concentrado ao longo da costa oeste, no corredor nordeste e na Flórida (FULTON et al, 2004). Os autores destacam que embora estes instrumentos possuam o potencial de gerenciar o crescimento urbano no nível metropolitano, a maioria são adotados e administrados por cidades e pequenos municípios (Figura 2.5).

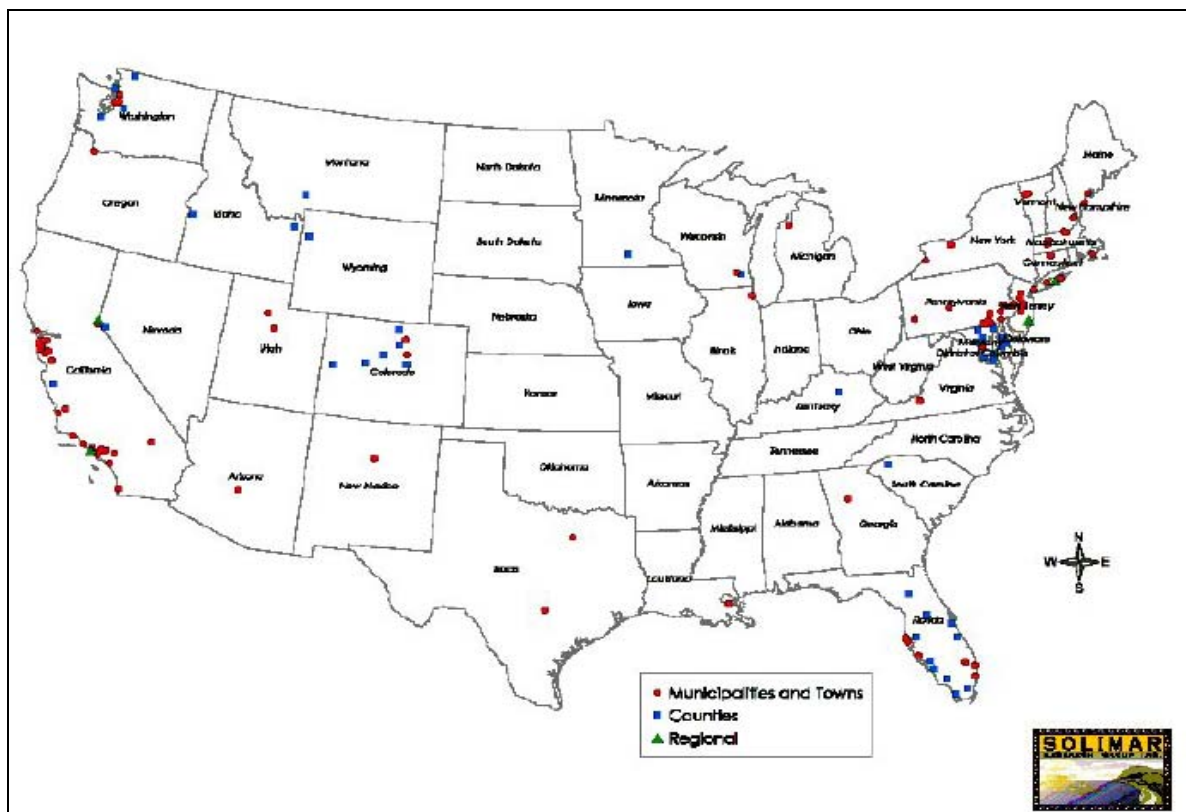


Figura 2.5 – Mapa dos Instrumentos de Transferência do Direito de Construir por jurisdições em EUA. Fonte: FULTON et al, 2004.

Nos Estados Unidos, a análise dos instrumentos de Transferência do Direito de Construir tem permitido classificar, segundo seus objetivos, oito categorias, cuja distribuição geográfica, ao longo da geografia americana, pode ser observada na Figura 2.6 (FULTON et al, 2004).

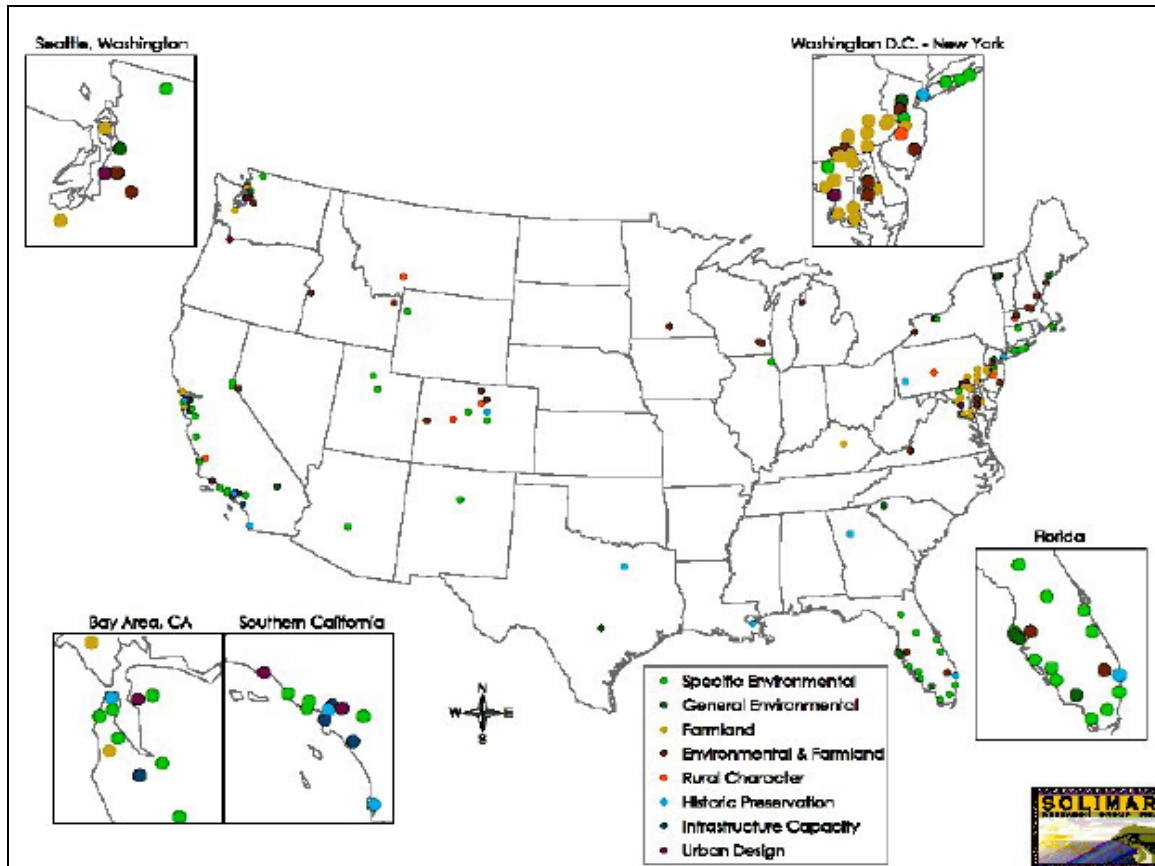


Figura 2.6 – Mapa dos Instrumentos de Transferência do Direito de Construir nos EUA por categorias.

Fonte: FULTON et al, 2004.

As oito categorias de instrumentos podem ser resumidas da seguinte forma:

- Instrumentos desenhados para atingir metas ambientais gerais dando maior relevância ao objetivo de preservação que ao recurso a preservar (*General environmental*).
- Instrumentos que visam à preservação de um único recurso (*Specific Environmental*).
- Instrumentos desenhados exclusivamente para preservar a terra agrícola (*Farmland*).
- Instrumentos que procuram conjuntamente a preservação ambiental e agrícola (*Environmental and Farmland*).
- Instrumentos que utilizam a Transferência do Direito de Construir para a proteção de áreas rurais (*Rural Character*).



- Instrumentos que procuram a preservação de patrimônio histórico (*Historic Preservation*).
- Instrumentos que pretendem implementar planos de desenho e revitalização urbana (*Urban Design e Revitalization*).
- E instrumentos que têm como objetivo limitar o desenvolvimento de setores específicos para não sobrecarregar os sistemas de transporte e determinados setores (*Infrastructure Capacity*).

Na Figura 2.6, pode ser evidenciado como no corredor nordeste dos EUA mais de 70% do total dos instrumentos de Transferência do Direito de Construir estão centrados na preservação de terra agrícola ou na preservação ambiental em conjunto com a preservação agrícola. Já na Califórnia, a preservação agrícola é menos importante que a proteção de recursos específicos ou na consecução de metas urbanas (desenho e revitalização urbana, preservação de patrimônio histórico e infra-estrutura urbana) e na Flórida, a maioria dos programas são destinados à proteção de um recurso natural específico (FULTON et al, 2004).

#### 2.1.2.2 Conceito

---

O pressuposto básico (condição *sine qua non*) da Transferência do Direito de Construir consiste em entender o direito de construir de um lote como distinto e separado do direito de propriedade do mesmo (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; FULTON et al, 2004).

O termo Transferência do Direito de Construir é decorrente do inglês *Transfer Development Rights* e pode ser entendido, genericamente, como o processo mediante o qual os direitos de desenvolvimento imobiliário são separados legalmente das propriedades que as autoridades públicas têm objetivado proteger. Estes direitos são transferidos a propriedades situadas em áreas nas quais é contemplado um nível maior de desenvolvimento imobiliário (Figura 2.7). Uma vez separados e transferidos os direitos, as propriedades que os originaram ficam restringidas em suas possibilidades de desenvolvimento futuro (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS 1999; MOORE, 1999; BRABEC; SMITH, 2002; TAVARES 2003).

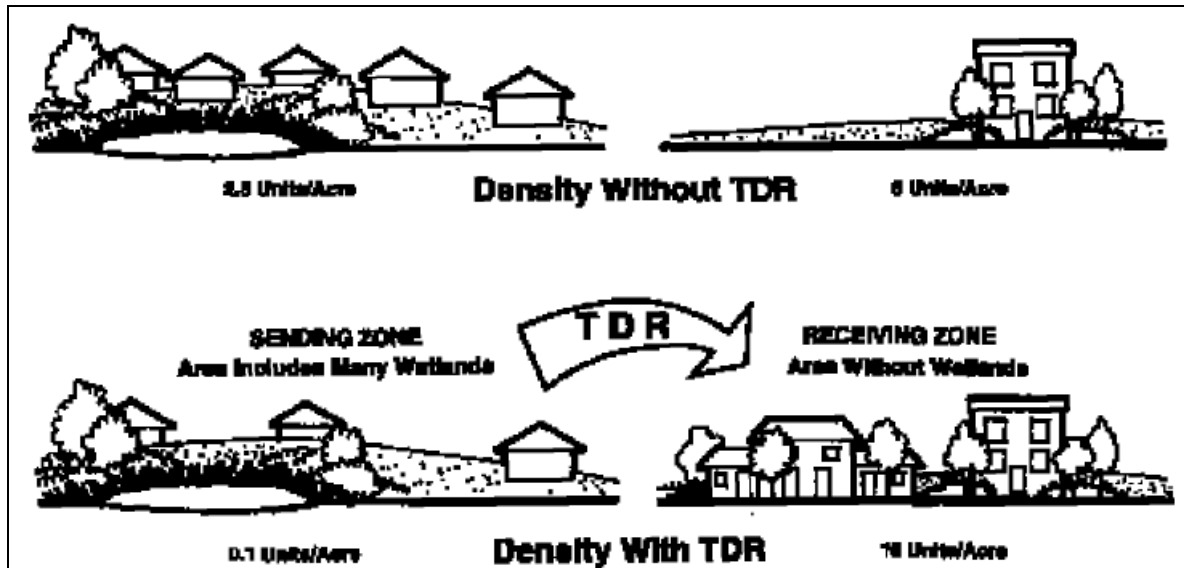


Figura 2.7 – Imagem da Transferência do Direito de Construir (*Transfer Development Rights (TDR)*)  
 Fonte: MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999.

A Transferência do Direito de Construir é um instrumento que pode ser contemplado no planejamento e na gestão urbana para conseguir que o solo urbano tenha um desenvolvimento eficiente e para que exista a proteção de terrenos de alto valor público. Igualmente, são instrumentos polivalentes que podem ser utilizados em situações em que sejam requeridas alternativas para a aquisição pública de determinados recursos naturais. A única condição para seu uso é que exista, ou seja criado, um mercado viável para a venda e compra destes direitos.

Quando o conceito sobre Transferência do Direito de Construir foi lançado nos Estados Unidos na década de 60, e em consequência os primeiros instrumentos foram implementados, a produção acadêmica sobre o tema centrou-se em examinar a eficácia desta primeira geração de instrumentos. Esse conjunto abrangeu os últimos anos de 1960 e a década seguinte. Os estudos realizados davam ênfase à análise de aspectos práticos que os instrumentos deveriam conter, ao tempo que desenvolviam sugestões para a implementação de uma segunda geração de instrumentos, que teria lugar na década de 1980 (PIZOR, 1986; RODDEWIG; INGRAM, 1987; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002).

As análises formuladas em torno desse segundo grupo destacaram a importância dos agentes envolvidos na gestão dos instrumentos assim como sua inclusão no desenho e implementação dos mesmos, o que serviu de base para a implantação de uma terceira geração. Os aspectos mais destacados desses instrumentos, na última geração, são os econômicos que podem determinar o sucesso ou fracasso dos mesmos. Os autores que continuam documentando a Transferência do Direito de Construir mostram-se interessados na criação de um marco interpretativo que permita avaliar os instrumentos como também fornecer aos

gestores urbanos diretrizes e conselhos úteis para sua implementação (JOHNSTON; MADISON, 1997; PRUETZ, 1997; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002).

### 2.1.3 CARACTERÍSTICAS DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

---

#### 2.1.3.1 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos econômicos baseados no mercado.

---

Atualmente, alguns autores têm destacado os benefícios do uso de instrumentos econômicos como ferramentas de gestão urbana (PANYOUTO, 1995; FEITELSON; LINDSEY, 2001). Estes instrumentos contam com extensa difusão no nível nacional e internacional (HOCKSTEIN; STAVINS; WHITEHEAD, 1997), porém, existem poucas pesquisas visando analisar os aspectos-chave que influenciam seu uso em nível local (FEITELSON; LINDSEY, 2001). Dentre essas pesquisas, destacam-se as desenvolvidas em relação ao grande potencial que estes instrumentos podem oferecer ao crescimento coerente e à gestão do uso do solo dentro da dinâmica urbana (DANIELS; LAPPING, 2005; YE; MANPE; MEYER, 2005) mais exatamente, na preservação de áreas naturais, agrícolas e de interesse histórico, como também na indução e limitação do crescimento urbano em determinados setores da cidade (LILP, 1998; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; FULTON, 2004).

Os referidos instrumentos recebem a classificação de econômicos por serem baseados na lógica do mercado, ou seja, considerando-se que sua existência depende da oferta, da demanda e das restrições impostas sobre o uso de um bem (PANYOUTO, 1995). Esta conceituação de Theodore Panyouto tem como intenção o debate sobre os instrumentos econômicos relativos à preservação ambiental (emissões poluentes, taxas de poluição, etc) e descreve e qualifica brevemente os relativos à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. O autor ainda distingue sete grandes categorias de instrumentos econômicos<sup>4</sup>. Uma tipologia destes instrumentos é relativa aos **Direitos de Propriedade e Construção**. Nesta categoria são distinguidos três tipos de direitos de propriedade e construção: os de uso, os de posse e os de desenvolvimento (PANYOUTO, 1995, p.7), sendo possível destacar estes últimos como diferentes aos de uso e posse, devido à separação atual que pode ser inferida, para fins de preservação do interesse público, dos direitos de propriedade e construção de um bem particular sobre o seu desenvolvimento imobiliário (PANYOUTO, 1995, pp.11-12).

---

<sup>4</sup> Para um maior aprofundamento sobre as categorias, ver PANYOUTO, 1995, Cap. 3, Pág 7.

Para Renard (2001), é necessário aclarar as diferenças que existem entre alguns destes instrumentos econômicos, sobretudo no que diz respeito às que se referem às licenças negociáveis de emissões poluentes e à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. No contexto atual de mudanças climáticas, a adoção do Protocolo de Kyoto colocou em foco a utilização de licenças negociáveis para a restrição de emissões poluentes (RENARD, 2001, p.77), que têm como objetivo autorizar a emissão de um nível permanente de poluição, autorização esta que pode ser renovada por tempo indeterminado. Entretanto, a idéia que fundamenta os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir faz relação a um direito que pode ser vendido por inteiro ou por um período de tempo específico, mas não indefinido.

Dessa forma, tanto por sua essência e características como pelas possibilidades que representam na gestão do solo urbano, é possível catalogar dentre estes instrumentos econômicos baseados no mercado os relativos à Outorga Onerosa e à Transferência do Direito de Construir (PANYOUTO, 1995, p.12; FEITELSON; LINDSEY, 2001, p. 191).

#### 2.1.3.2 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos de gestão do solo.

---

O solo, como suporte de um grande número de atividades nos assentamentos urbanos, não pode ser gerido como um recurso influenciado pelas pressões e ineficiências de um mercado apenas controlado por interesses individuais. Portanto, alguns autores asseguram que o solo deve ser susceptível de controle público (CORREIA, 1993). A crescente pressão na procura de novos espaços adaptados para usos urbanos, fruto do crescimento demográfico das cidades, forma indispensável a intervenção no solo urbano por parte da administração pública (LOPES, 1998). Desse modo, a atuação dos governos e da administração pública, no nível local, deve ser estrategicamente encaminhada a conciliar os interesses privados com os públicos.

A gestão estratégica de cidades e, em específico, a gestão do solo urbano têm identificado a necessidade de instrumentos que ajudem na organização do espaço urbano. Dessa forma, vêm sendo utilizados, dentro da gestão urbana municipal, instrumentos que têm por intuito controlar o crescimento urbano por um lado, e por outro conciliar os distintos interesses que surgem na cidade (CORREIA, 1993). Neste sentido, por cumprirem com objetivos típicos de preservação do solo urbano como a indução do crescimento urbano, a preservação do patrimônio

histórico, a preservação de áreas de interesse natural e a provisão de moradias de interesse social, os instrumentos associados à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir têm sido catalogados por vários autores como instrumentos de gestão do solo urbano (DUCKER; OWENS, 2000; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON, 2004; SONG, 2005).

#### 2.1.3.3 Os Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos de política urbana.

---

Pesquisas urbanas contemporâneas têm catalogado os instrumentos associados à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como relativos à política urbana, caracterizando-os como instrumentos de política pública importantes para a gestão do crescimento urbano e a proteção do espaço aberto presente nas cidades (BENGSTON et al, 2004). Como as pesquisas, outras literaturas evidenciam também esses instrumentos como parte fundamental de planos urbanísticos que tendem a esquematizar o uso do solo nas cidades (BRASIL, 2001). Dessa forma, os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir são vinculados a planos urbanísticos regulamentados juridicamente (SAULE JUNIOR, 1997) e, a maioria das vezes, tanto os planos como os instrumentos baseados na Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir se encontram regulamentados em legislação federal, estadual e municipal e são característicos dos processos de gestão e planejamento urbano (SOUZA, 2002, p. 275).

Pelas considerações expostas anteriormente, os instrumentos baseados na Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir podem ser classificados como instrumentos de política urbana, em razão de estarem incluídos nos instrumentos jurídicos e políticos de gestão municipal (Planos Urbanísticos). A intenção de classificar os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como instrumentos econômicos, de gestão do solo e de política urbana, é deixar em claro a complexidade que o uso e gestão destas ferramentas trazem consigo. Muitas vezes estes instrumentos são observados somente como instrumentos de gestão urbana ou como típicos da política urbana, porém, sua análise deve ser muito mais abrangente dado que, para seu correto funcionamento, precisam de componentes claros e específicos próprios da lógica de mercado que, em interação com processos legais específicos e objetivos concretos, fazem deles ferramentas de sucesso na preservação de áreas de interesse e na gestão do crescimento urbano.

## **2.2 COMPOSIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.**

---

### **2.2.1 TIPOLOGIA**

---

No interesse por estabelecer um marco de interpretação, atualmente os analistas desses instrumentos têm aprofundado o estudo de experiências-chave (Pinelands, Montgomery County e Nova Iorque) para identificar os principais aspectos que caracterizam os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir que são essenciais para seu adequado funcionamento. (MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002). Em geral, é possível encontrar entre os autores a identificação de quatro classes de aspectos inerentes a este tipo de instrumentos. Os estudos posteriores a 1998 identificam e ressaltam a importância de aspectos programáticos ou de desenvolvimento, de aspectos legais, de aspectos institucionais e de aspectos econômicos (LILP, 1998; MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; MOORE, 1999; RENARD, 2001; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON et al, 2004; HANLY-FORDE et al, 2005; KOPITS; MCCONNELL; WALLS, 2005).

Alguns autores dão especial relevância ao papel dos aspectos programáticos ou de desenvolvimento dos instrumentos, entre os quais pode-se encontrar a identificação de uma estrutura de áreas cedentes e receptoras dos direitos de desenvolvimento, a presença de esferas de aplicação dos instrumentos, na qual é crucial a identificação do instrumento com o recurso a preservar, assim como também a integração do instrumento a um plano urbano de planejamento e, por último, os autores ressaltam a necessidade de um zoneamento urbano para estruturação dos instrumentos (LILP, 1998; MOORE, 1999; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON et al, 2004). Outras obras ressaltam a importância dos aspectos legais que circundam os instrumentos, ou seja, a existência de leis que os regulamentem, assim como de conceitos jurídicos que sustentem a idéia central da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Entre esses estão, a separação destes direitos com os outros inerentes à propriedade e a idéia da Função Social da Propriedade Urbana (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; RENARD, 2001; FULTON et al, 2004).

Há ainda opiniões que consideram indispensável a existência de instituições ou agências para o gerenciamento dos instrumentos, para estabelecer o caráter dos mesmos e para sua função (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS; 1999; MOORE, 1999; RENARD, 2001). E por último, porém, não menos importante, é possível

encontrar análises centradas sobre os aspectos econômicos que envolvem a utilização deste tipo de instrumentos, nos quais cabe destacar a identificação da unidade de troca para a venda ou transferência do potencial construtivo, os métodos de cálculo de equivalências e preços destas unidades e a descrição de possíveis procedimentos de transferência (FEITELSON; LINDSEY, 2001; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003; HANLY-FORDE et al, 2005; KOPITS; MCCONNELL; WALLS, 2005).

Na seqüência são descritos os principais componentes destes aspectos.

## 2.2.2 ASPECTOS PROGRAMÁTICOS

Os elementos identificados pelas fontes consultadas podem ser resumidos em quatro itens. O primeiro deles tem a ver com a estrutura dos instrumentos, que devem estar conformados pelas **áreas cedentes** (*sending area*). Estas áreas geralmente são as de valor público que se pretende proteger da urbanização (Figura 2.8) e, como foi citado, costumam ser terrenos agrícolas importantes ou áreas que possuem recursos ambientais ou ecológicos sensíveis. Com a aplicação dos instrumentos, estas áreas devem ser destinadas somente aos usos compatíveis com a preservação do ambiente a ser protegido. Portanto, o instrumento tem a faculdade de alterar normas anteriores que permitiam construir os terrenos com fins residenciais, comerciais e industriais. (MOORE, 1999; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON et al, 2004).

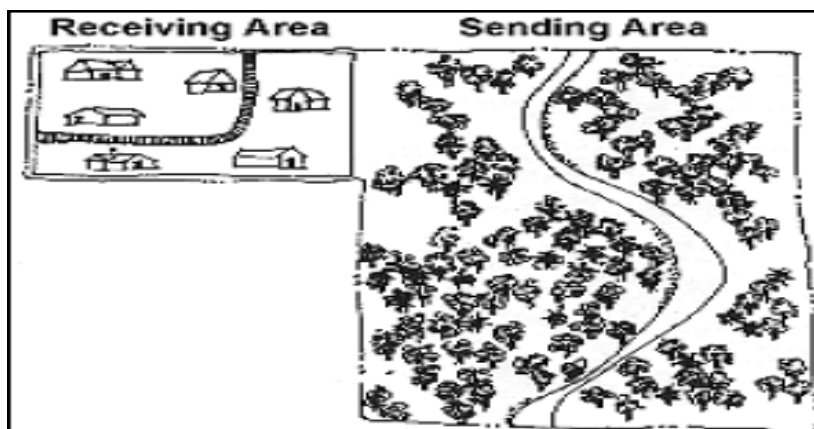


Figura 2.8 – Áreas cedentes e receptoras.  
Fonte: SHILLCOX; GEISLER, 2003.

Especificamente, no caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a identificação das áreas cedentes não é indispensável. O importante é a identificação, dentro do zoneamento, de áreas localizadas no perímetro urbano onde

não seja permitido ultrapassar certo limite edilício e outras que permitam o acréscimo via a compra do direito de construir.

Outro elemento indispensável são as **áreas receptoras** (*receiving area*) (Figuras 2.7 e 2.8). Estas áreas são as localidades às quais é orientado o crescimento urbano. Elas são dotadas de infra-estrutura pública suficiente para receber o potencial construtivo proveniente das áreas cedentes. Assim, os agentes imobiliários podem construir, dentro de uma propriedade, densidades maiores que as autorizadas pelas normas gerais e destiná-la a usos que legalmente não estão disponíveis sem a utilização dos instrumentos. Dentro das áreas receptoras, os instrumentos podem ser um requisito obrigatório para todo desenvolvimento imobiliário, ou serem opcionais e atuarem como incentivos para obter privilégios que, de outro modo, não se poderiam conseguir. Estas áreas podem estar situadas próximas ou distantes das áreas que originam os direitos (áreas cedentes). (MOORE, 1999; SHILLCOX; GEISLER, 2003).

O segundo item são as diferentes esferas de aplicação dos instrumentos, que têm a ver com os **objetivos** perseguidos pelos instrumentos (FULTON et al, 2004). Em sua maioria, como foi previamente consignado, estes instrumentos tendem à preservação ambiental e arquitetônica, porém, com freqüência, estas finalidades são o pano de fundo para o verdadeiro objetivo, que é a compensação. Esta deve existir devido às restrições que a sociedade impõe ao uso da propriedade, ou seja, a retribuição via estes instrumentos permite tornar aceitáveis as desigualdades criadas pelas leis de zoneamento e pelo Plano Diretor urbano. As esferas de aplicação permitem observar o amplo campo de ação que têm alguns dos instrumentos do Direito de Construir na aplicação da política urbana.

Outro item identificado pelos autores é a necessidade dos instrumentos se encontrarem alinhados ou subordinados a um Plano Diretor, pois dessa forma, seriam utilizados para cumprir com a política urbana do município. O último item destacado pelas fontes é a existência e alinhamento dos instrumentos com o zoneamento urbano, já que o zoneamento é o veículo fundamental que estabelece as áreas onde poderão ser utilizados os instrumentos (LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 1998; MOORE, 1999; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON et al, 2004).



### 2.2.3 ASPECTOS LEGAIS

Um aspecto crucial para a existência dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir é a existência de um estatuto legal que sustente sua aplicação. A chave conceitual do Direito de Construir é a noção que o entende como parte do feixe de direitos que integram a propriedade, portanto, é importante que existam **leis, princípios constitucionais e conceitos** que amparem a outorga onerosa e a transferência deste direito. Diversos autores manifestam a necessidade da existência de **regulamentação federal, estadual e municipal dos instrumentos** que explique e indique claramente o processo de distribuição dos direitos, os usos suplementares das propriedades cedentes e a forma como serão protegidos os imóveis a preservar (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; RENARD, 2001; FULTON et al, 2004).

A experiência americana, no que se refere ao direito de propriedade, baseia-se na idéia de um “feixe de direitos”, pelo qual a propriedade da terra é constituída por uma série de direitos autônomos e separáveis (Figura 2.9). Portanto, sendo estes direitos autônomos, podem ser separados do conjunto e transferidos a terceiros. Igualmente, na realidade americana, a legalização destes instrumentos visa a construir um mecanismo de compensação para aqueles proprietários, que, por um interesse comum, não podem fazer efetivo o direito de construir dentro de sua propriedade (RENARD, 2001).

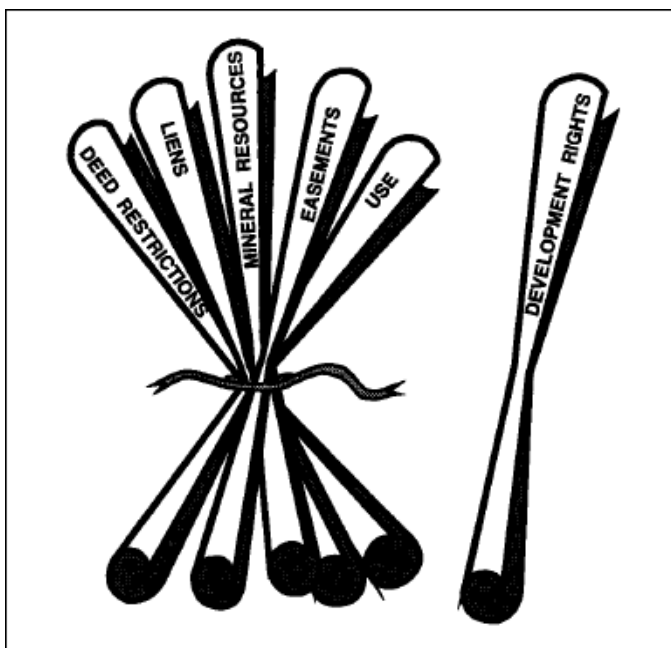


Figura 2.9 – Feixe de Direitos que integram a propriedade (destaque dos Direitos de Desenvolvimento)

Fonte: MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999.

Em outras realidades a possibilidade de usar instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir consiste na separação do direito de propriedade do direito de construir, separação esta que, por sua vez, apóia-se na existência de vários conceitos que procuram fundamentar a correta organização dos espaços habitáveis. O principal suporte desta separação é a idéia de que hoje o direito de propriedade não pode ser considerado como uma idéia absoluta e sem limites. Atualmente, dentro dos assentamentos urbanos, o interesse individual é compreendido como subordinado ao interesse coletivo. Portanto, a propriedade deve seguir certos parâmetros socialmente estabelecidos para a preservação do bem comum e o desenvolvimento urbano sustentável. Essa **função social da propriedade** obriga a elaboração de normas que regulem o uso e a ocupação racional das cidades (**leis de zoneamento urbano**) e a utilização de instrumentos para compensar, aos donos de terrenos, pelas restrições impostas sobre seu desenvolvimento imobiliário (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; RENARD, 2001).

#### 2.2.4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

---

O terceiro grande aspecto estabelecido pelas fontes consultadas destaca a **existência de instituições ou agências** encarregadas do controle e organização dos instrumentos em estudo. A maioria dos autores considera que é necessário um órgão institucional que garanta que os instrumentos sejam corretamente administrados. Esse órgão pode ser de caráter municipal, estadual ou federal, mas o importante é que exerça a **liderança do processo**, que mantenha registros de oferta e procura, que siga os desdobramentos que ocorrem com o tempo, que monitore o uso dado aos lotes fechados ao desenvolvimento e que assegure que as informações quanto às unidades de troca sejam transparentes. Em síntese, o que os autores recomendam é que exista uma **estrutura institucional pública que seja peça chave na implementação e gestão dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir** (MOORE, 1999; RENARD, 2001).

O papel da instituição, como intermediária, em alguns casos é crucial, já que, como administradora do processo, pode permitir que os vendedores e compradores do potencial construtivo se encontrem mais facilmente, diminuindo assim os custos de transação que possam ter os instrumentos (RENARD, 2001). Essa **agência** ou instituição pode desenvolver as funções de **banco**, de ser necessário, com a finalidade de ajudar no gerenciamento dos instrumentos, assim como, também para garantir as condições necessárias para a existência da oferta e demanda dos direitos por parte de compradores e vendedores (RENARD, 2001).

Outro elemento institucional é a difusão que a agência encarregada dos instrumentos deve fazer deles. Moore (1999) destaca que é importante uma correta **difusão e publicidade dos instrumentos** antes, durante e após sua implementação. Em casos como os de Montgomery County e Pinelands, a difusão e publicidade foram fatores determinantes para o seu sucesso. É o que consideram algumas das análises desenvolvidas na terceira geração dos instrumentos, dentro da experiência americana, que apontam a existência de uma instituição responsável por sua **administração, fiscalização e controle** como uma ajuda fundamental para incrementar sua legitimidade (MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999).

### 2.2.5 ASPECTOS ECONÔMICOS

---

A capacidade dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir de preservar locais de interesse público e compactar o crescimento urbano, se deve ao uso da lógica de mercado para atingir seus objetivos, resultando em instrumentos eficientes, sem encargo ao erário público. Os autores consultados estabelecem que, para que os instrumentos cumpram seus objetivos, deve existir uma significativa **demanda pelo potencial construtivo** (FEITELSON; LINDSEY, 2001; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003).

Um aspecto ligado diretamente à demanda, e que afeta a aceitabilidade dos instrumentos, são os efeitos distributivos, sobretudo no que diz respeito ao **cálculo do potencial construtivo**. Por isso ele deve ser claro, eqüitativo e interessante para os agentes envolvidos no mercado. Existem diversos **métodos para o cálculo do potencial construtivo** separável das propriedades nas áreas cedentes (FEITELSON; LINDSEY, 2001; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003; HANLY-FORDE et al, 2005; KOPITS; MCCONNELL; WALLS, 2005). Em relação a estes métodos, em primeira instancia, o direito de construir pode ser atribuído em função das capacidades de desenvolvimento urbano previamente permitidas, ou dos valores dos terrenos antes e após de serem permitidos os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, ou com base em valores representativos do mesmo tipo de terreno no nível regional, ou ainda, simplesmente em função do tamanho da propriedade (MOORE; 1999; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003; KOPITS; MCCONNELL; WALLS, 2005).

A forma mais fácil de implementar o instrumento é atribuir o potencial construtivo de acordo com as características que o zoneamento preexistente outorgava à propriedade cedente. Então, se a propriedade cedente em princípio podia construir 1 metro quadrado por cada 10 metros quadrados de terreno, a atribuição seria de um título por cada 10 metros quadrados de terreno. Outro

método, é atribuir o potencial construtivo sobre a diferença de valor que podem registrar os terrenos antes e após que tenha lugar a implementação dos instrumentos no local. O que este método pretende, por meio da efetiva avaliação do valor presente e futuro, é a compensação pela perda ou ganho de valor do imóvel. Um terceiro método é basear a atribuição dos títulos do potencial construtivo no tipo dos terrenos cedentes. Assim, a teoria é que deve ser atribuído mais potencial construtivo para aqueles terrenos previamente urbanizáveis e uma quantidade menor aos terrenos que tem pouco ou nenhum potencial de desenvolvimento urbano (p.e.: pântanos). Também os direitos podem ser atribuídos usando simplesmente o tamanho total das propriedades na área cedente e estabelecendo uma fórmula arbitrária. O importante neste método é assegurar que exista um incentivo financeiro justo, tanto, para quem vende como para quem compra.

Outro aspecto evidenciado pelos autores, tem a ver com a **existência de processos confiáveis, rápidos e claros para a efetivação do potencial construtivo adicional**, já que, quanto mais fácil é a troca, mais interesse despertará nos empreendedores imobiliários. Finalmente, os autores identificam que um fator econômico de ajuda à implementação dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir é mostrar os **resultados** decorrentes de sua implementação.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

---

Esse capítulo tem por objetivo relatar o procedimento metodológico que foi utilizado para a realização dos objetivos da pesquisa (GIL, 2002; REZENDE, 2002).

#### **3.1 MÉTODOS DE PESQUISA.**

---

A pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. Por sua vez, o método científico utilizado pela pesquisa pode ser definido como o caminho que esta segue para cumprir o que foi proposto pelo trabalho (GIL, 2002).

Dessa forma, os métodos de pesquisa são relatados na metodologia do trabalho que se constitui em fases, as quais contemplam os objetivos da pesquisa realizada e respondem à problemática evidenciada pelo autor (REZENDE 2002; SILVA; MENEZES, 2005).

##### **3.1.1 NATUREZA DA PESQUISA**

---

Esta dissertação constitui uma pesquisa aplicada, já que objetiva gerar conhecimentos práticos dirigidos à solução de problemas específicos relacionados ao uso de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.

##### **3.1.2 ABORDAGEM DO PROBLEMA DA PESQUISA**

---

Em referência à forma como foi abordado o problema, esta pesquisa teve uma abordagem qualitativa, já que a partir da fundamentação teórica da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir e da identificação dos aspectos relevantes para sua análise, apresentou e analisou os casos selecionados, com o fim de elaborar recomendações para a cidade de Bogotá.

A abordagem qualitativa da pesquisa se faz presente ao longo do trabalho, desde o momento em que são destacados os aspectos relevantes para o estudo dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, passando pela forma como são analisados os estudos de caso, como na elaboração das recomendações finais para a possível incorporação destes instrumentos na cidade de Bogotá.

### **3.1.3 CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DA PESQUISA**

---

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva (SILVA; MENEZES, 2005). É exploratória na medida em que utiliza o levantamento bibliográfico para a identificação dos aspectos chaves que caracterizam e analisam os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Igualmente é exploratória na documentação dos estudos de caso, já que para a descrição destes utiliza as fontes bibliográficas que recolhem as experiências com os instrumentos (GIL, 2002). É uma pesquisa descritiva, pois na documentação das experiências prioriza a descrição das características e aspectos relevantes dos instrumentos, como base para sua análise.

## **3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA**

---

A metodologia desta pesquisa pode ser melhor entendida à medida que são descritos os detalhes que integram as fases do seu desenvolvimento, a técnica utilizada para a caracterização e análise das experiências selecionadas.

Para confrontar a visão teórica com os dados da realidade é necessário traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa, que sirva para delinear tanto a diagramação quanto à previsão de análise e interpretação da coleta de dados (GIL, 2002). Esse modelo conceitual recebe o nome de delineamento, se divide em fases e dá ênfase aos procedimentos técnicos utilizados na coleta e análise dos dados da pesquisa (GIL, 2002).

Partindo do conceito de delineamento, esta pesquisa segue duas vertentes: a de uma pesquisa bibliográfica e a de um estudo de caso (YIN, 1994, GIL, 2002). Na explanação das fases da pesquisa a descrição destes procedimentos técnicos será aprofundada.

### **3.2.1 FASES DA PESQUISA**

---

O desenvolvimento da pesquisa foi traçado em quatro fases, cada uma delas com seus respectivos passos, evidenciando a seqüência e evolução do trabalho proposto. A seguir são apresentadas as fases de: preparação da pesquisa, definição do modelo de análise, do protocolo de análise e de sistematização das experiências selecionadas.

### 3.2.1.1 Preparação da Pesquisa

---

Dentro desta fase o primeiro passo teve como propósito a revisão bibliográfica ou fundamentação teórica sobre o tema, no Brasil e no exterior. O objetivo desta etapa foi primeiramente caracterizar os direitos de desenvolvimento como instrumentos pertencentes a várias categorias. Em seguida, a intenção foi aclarar os conceitos existentes sobre a Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, citando casos exemplares que enriqueceram e marcaram a evolução dos conceitos na história. A realização deste passo encontra-se descrita no capítulo 2 que trata sobre a fundamentação teórica.

O segundo passo contemplado foi situar, segundo a bibliografia consultada, os aspectos relevantes para o estudo e análise dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Esse passo foi crucial para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que estes aspectos marcam a forma como foi estabelecido o protocolo de análise utilizado para a documentação das experiências sistematizadas nos estudos de caso. Este passo também se encontra no capítulo 2, dedicado à fundamentação teórica.

A realização da primeira fase permitiu a explanação dos conceitos necessários para entender de forma suficiente os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, assim como os aspectos relevantes na composição dos mesmos, úteis para a documentação e análise das experiências selecionadas.

### 3.2.1.2 Definição do modelo de análise

---

Esta fase visou elaborar um modelo proposto sobre os aspectos inerentes aos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, baseado nas análises e aspectos evidenciados pelos autores referenciados na fundamentação teórica. O objetivo deste passo foi construir um modelo de análise que identificasse os principais aspectos relevantes no estudo dos instrumentos e que forneceu uma base de sistematização e comparação das experiências que conformam o estudo de caso.

### 3.2.1.3 Protocolo de análise.

O protocolo de análise é a construção de uma estrutura de análise a partir dos aspectos destacados pelos autores que estudam os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.

Esse protocolo está composto por várias colunas. Nestas colunas são identificadas as palavras-chave que, neste caso, serão cada uma das tipologias de aspectos e os elementos destacados dentro deles, junto com a estratégia de análise proposta pelos autores consultados, segundo a existência e a importância dentro da conformação dos instrumentos. O protocolo desta pesquisa pode ser graficamente observado na Tabela 3.1.

TABELA 3.1 – PROTOCOLO DE ANÁLISE

Construtos e variáveis		Autores (Fundamentação Teórica)	Elementos destacados	Estratégia de análise (o que se quer medir)
<b>Componentes dos Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir</b>	Aspectos Programáticos	LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 1998; MOORE, 1999; MACHEMER; KAPLOWITZ, 2002; SHILLCOX; GEISLER, 2003; FULTON et al, 2004	Estrutura dos instrumentos Esferas de aplicação de recursos Subordinação dos instrumentos a um plano de desenvolvimento urbano Existência e alinhamento de um zoneamento urbano com os instrumentos	Existência e importância dos elementos
	Aspectos Legais	MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS, 1999; RENARD, 2001; FULTON et al, 2004	Princípios constitucionais que sustentem a idéia dos instrumentos Regulamentação federal e municipal que defina os instrumentos	Existência e importância dos elementos
	Aspectos Institucionais	MACHEMER; KAPLOWITZ; EDENS; 1999; MOORE, 1999; RENARD, 2001	Setor público como peça chave na implementação e gestão dos instrumentos Controle, Difusão e fiscalização dos instrumentos por parte do setor público Banco ou Agência para gerenciamento dos instrumentos	Existência e função dos elementos
	Aspectos Econômicos	FEITELSON; LINDSEY, 2001; MCCONNELL; KOPITS; WALLS, 2003; HANLY- FORDE et al, 2005; KOPITS; MCCONNELL; WALLS, 2005	Identificação de uma unidade de troca Método ou fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo Processos confiáveis de efetivação do potencial construtivo Resultados Visíveis	Existência, função, operação e importância dos elementos.



#### 3.2.1.4 Sistematização e análise das experiências selecionadas

---

Nesta fase, por proporcionar uma visão global do problema da pesquisa e identificar os aspectos chave, foi necessário a utilização da técnica do estudo de caso para a coleta das informações pertinentes sobre os instrumentos nas diferentes experiências selecionadas (YIN, 1994).

Como o objetivo principal da pesquisa é a elaboração de recomendações, a partir da experiência em Curitiba e São Paulo, que permitam implementar os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir em Bogotá, foi necessário sistematizar os aspectos importantes dentro dos instrumentos. Para tal fim, foram utilizados os aspectos ou variáveis ressaltados na fundamentação teórica. Dessa forma, tomando como base o protocolo de análise, foi elaborada uma matriz de construção para o estudo de cada um dos instrumentos utilizados nas cidades selecionadas. É necessário aclarar que a seleção destes aspectos tem como referência a revisão bibliográfica do assunto da pesquisa e as esferas de influência identificadas pelos autores na composição dos instrumentos.

A nova matriz permitiu a organização de cada uma das experiências em blocos suscetíveis de análise e comparação, como é a exigência do estudo de caso (YIN, 1994). A organização da matriz, segundo os aspectos inerentes ao estudo e análise dos instrumentos, permitiu elaborar uma síntese cognitiva que facilitou, pela organização em blocos, a análise e interpretação de cada um dos aspectos relevantes da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, como também facilitou a análise dos instrumentos como um todo. A matriz de sistematização se encontra graficamente representada na Tabela 3.2.

TABELA 3.2 – MATRIZ PROTOCOLO DE PESQUISA.

Construtos e variáveis		Elementos destacados	Estratégia de análise (o que se quer medir)
<b>Componentes dos Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir</b>	Aspectos Programáticos	Estrutura dos instrumentos Esferas de aplicação de recursos Subordinação dos instrumentos a um plano de desenvolvimento urbano Existência e alinhamento de um zoneamento urbano com os instrumentos	Existência e importância dos elementos
	Aspectos legais	Princípios constitucionais que sustentem a idéia dos instrumentos Regulamentação federal e municipal que defina os instrumentos	Existência e importância dos elementos
	Aspectos Institucionais	Setor público como peça chave na implementação e gestão dos instrumentos Controle, Difusão e fiscalização dos instrumentos por parte do setor público Banco ou Agência para gerenciamento dos instrumentos	Existência e função dos elementos
	Aspectos Econômicos	Identificação de uma unidade de troca Método ou fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo Processos confiáveis de efetivação do potencial construtivo Resultados Visíveis	Existência, função, operação e importância dos elementos.

Cabe ressaltar que a principal técnica de coleta de dados empregada nesta pesquisa baseou-se nas informações obtidas de meios escritos, livros, jornais, instituições e pessoas encarregadas da gestão dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir nas cidades selecionadas. Igualmente, os casos foram selecionados por seu caráter pioneiro no uso das ferramentas, como também por conveniência para a coleta dos dados.

A matriz de sistematização de cada uma das cidades pode ser apreciada na Tabela 3.3. Na referida matriz ficaram organizados o total dos instrumentos existentes em cada uma das cidades objeto de análise e comparação.

TABELA 3.3 – MATRIZ DE SISTEMATIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO.

Construtos e variáveis	Elementos destacados	CIDADE	
		Instrumentos	
		Outorga Onerosa de Direitos de Desenvolvimento	Transferência de Direitos de Desenvolvimento
Aspectos Programáticos	Estrutura dos instrumentos Esferas de aplicação de recursos Subordinação dos instrumentos a um plano de desenvolvimento urbano Existência e alinhamento de um zoneamento urbano com os instrumentos		
Aspectos legais	Princípios constitucionais que sustentem a idéia dos instrumentos Regulamentação federal e municipal que defina os instrumentos		
Aspectos Institucionais	Setor público como peça chave na implementação e gestão dos instrumentos Controle, Difusão e fiscalização dos instrumentos por parte do setor público Banco ou Agência para gerenciamento dos instrumentos		
Aspectos Econômicos	Identificação de uma unidade de troca Método ou fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo Processos confiáveis de efetivação do potencial construtivo Resultados Visíveis		

A instância de análise dentro da terceira fase da pesquisa é desenvolvida a partir da construção de uma terceira matriz que reúne as experiências das cidades de Curitiba, São Paulo e Bogotá. Nela serão consignados os dados que permitem a constatação das vantagens da aplicação dos instrumentos e as condições da cidade de Bogotá para utilizá-los. Esta matriz pode ser observada na Tabela 3.4 e servirá para a sistematização do conjunto de experiências. A partir dela será elaborada a análise que permitirá a formulação de recomendações e ações para incentivar o uso dos Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir na cidade de Bogotá. Na análise foi importante ressaltar as informações que demonstraram a utilidade desta ferramenta para unir a ação municipal com a iniciativa privada, assim como o valor físico da arrecadação de recursos financeiros.

TABELA 3.4 – MATRIZ DE ANÁLISE DAS CIDADES SELECIONADAS

Construtos e variáveis	Elementos destacados	Curitiba		São Paulo	Bogotá	
		Instrumentos		Instrumentos	Instrumentos	
		Outorga Onerosa do Direito de Construir	Transferência do Direito de Construir	Operações Urbanas Consorciadas via CEPAC	Direitos Adicionais de Construção	Transferência do Direito de Construir e Construção
Aspectos Programáticos	Estrutura dos instrumentos Esferas de aplicação de recursos Subordinação dos instrumentos a um plano de desenvolvimento urbano Existência e alinhamento de um zoneamento urbano com os instrumentos					
Aspectos legais	Princípios constitucionais que sustentem a idéia dos instrumentos Regulamentação federal e municipal que defina os instrumentos					
Aspectos Institucionais	Setor público como peça chave na implementação e gestão dos instrumentos Controle, Difusão e fiscalização dos instrumentos por parte do setor público Banco ou Agência para gerenciamento dos instrumentos					
Aspectos Econômicos	Identificação de uma unidade de troca Método ou fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo Processos confiáveis de efetivação do potencial construtivo Resultados Visíveis					

A intenção primária da pesquisa é apresentar o atrativo dos Instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir para obter recursos e convocar o interesse privado na dinâmica urbana.

A escolha das cidades e das experiências, como já foi ressaltado anteriormente, deveu-se, em primeira instância, a sua condição pioneira no emprego dos instrumentos, à característica fundamental de ter incorporado estes no âmbito municipal para cumprir com metas estruturadas em sua gestão e planejamento urbano e à capacidade dos mesmos para arrecadar recursos financeiros.

A análise, se constitui no insumo para a realização das recomendações encaminhadas a propiciar a utilização dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir na cidade de Bogotá. Após formular as recomendações se encerra a dissertação com a apresentação das conclusões do trabalho, suas limitantes e desafios futuros.

## 4 OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE BOGOTÁ.

---



Figura 4.1 – Foto Panorâmica da cidade de Bogotá.  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006

Com o objetivo de informar ao leitor sobre o contexto urbano da cidade de Bogotá é realizada uma contextualização que permite uma aproximação ao tema do planejamento urbano e aos instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de construir.

### 4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

---

Bogotá foi fundada o 6 de agosto de 1538 por Gonzalo Jiménez de Quesada e em julho de 1861 a cidade foi elevada a Distrito Federal e capital dos Estados Unidos de Colômbia. No ano de 1905 foi criado o Distrito Capital de Bogotá e logo, em 1945, com a adesão dos municípios conurbados de Bosa, Engativa, Fontibon, Suba, Usaquen e Usme, a cidade foi decretada Distrito Especial. Em 1991 a Constituição Nacional criou o atual Distrito Capital de Bogotá.

Em termos político-administrativos a cidade se encontra dividida em 20 localidades urbanas e as figuras político-administrativas mais importantes são o

Prefeito e os vereadores. Geograficamente, a cidade encontra-se localizada a 2630 metros sobre o nível do mar. Igualmente e esta localizada a beira da cordilheira oriental dos Andes. Esta cadeia montanhosa determinou seu crescimento urbano inicial de sul a norte. O limite ocidental da cidade é o rio Bogotá, ao sul o ecossistema natural do Paramo do Sumapaz e ao norte as extensas savanas do departamento de Cundinamarca do qual também é capital. Os municípios que circundam a cidade são: Mosquera, Madrid, Funza, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Tabio, Tenjo, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, Sesquilé, Chocontá e Guatavita (Figura 4.2).

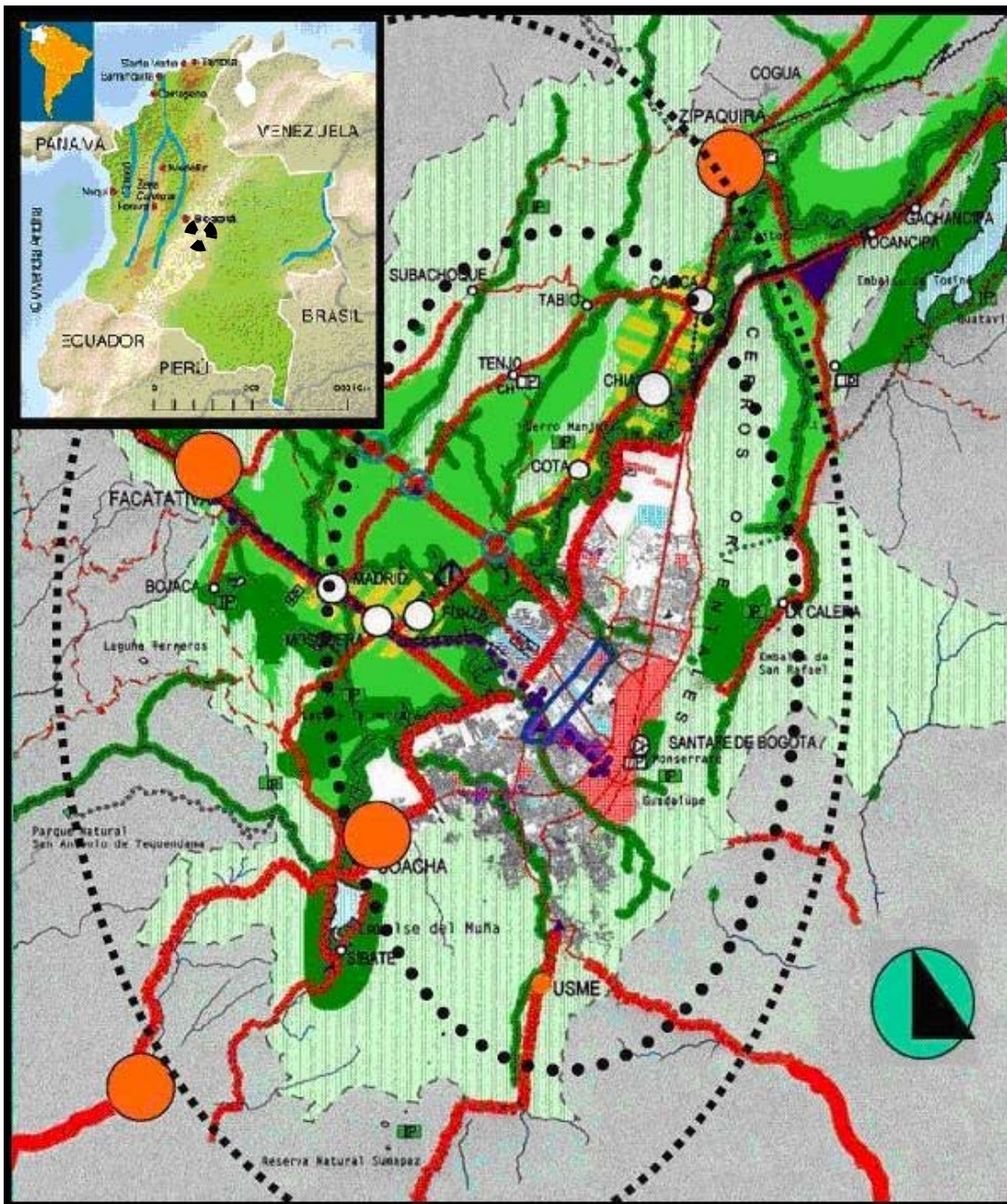


Figura 4.2 – Mapa Bogotá-Colômbia, em destaque Área Metropolitana de Bogotá.  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006

É possível afirmar que, desde sua fundação até o século XVIII, o crescimento da população urbana de Bogotá foi lento. Foram necessários mais de dois séculos para que o volume da população atingisse os 20 mil habitantes (PEREZ, 2003). A partir do século XVIII, começaram a aumentar as taxas de crescimento, o que foi constatado com o registro em 1905, de uma população de 100 mil habitantes, quase cinco vezes a população atingida nos três séculos anteriores. As primeiras décadas do século XX apresentaram taxas crescentes, dando continuidade à tendência anterior. Porém, foi a partir de 1928 que as taxas anuais de crescimento aumentaram significativamente, como fruto de uma migração insólita. Assim, no período entre os censos nacionais de 1951 e 1964, a taxa média de crescimento foi 6,6% anual.

Já entre os censos de 1964 e 1973 a população cresceu uma média de 6% anual. No período seguinte, as taxas continuaram diminuindo, chegando ao percentual de 3,38% entre 1973 e 1985 e de 3,17% entre 1985 e 1993. no último ano referido houve o último censo demográfico nacional, no qual a cidade de Bogotá registrou uma população 5.484.224 milhões de habitantes (Tabela 4.1).

TABELA 4.1 – TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO DE BOGOTÁ NO PERÍODO 1970-2005

CENSOS E ESTIMATIVAS DANE DA POPULAÇÃO	População do Município de Bogotá	Taxa média geométrica de incremento anual de Bogotá
1964	1.697.311	6,00%
1973	2.868.123	3,38%
1985	4.273.461	3,17%
1993	5.484.224	2,23%
1996	5.859.861	2,57%
2000	6.484.968	2,07%
2005	7.185.889	

Fonte: DANE-Censos Demográficos 1964-1993; DAPD-estimativas 1996, 2000 e 2005.

Os dados posteriores ao censo de 1993, como pode ser apreciado na Tabela 4.1, são produto de projeções e estimativas elaboradas pelo *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (DANE) e pelo *Departamento Administrativo de Planeación Distrital* (DAPD). Verifica-se na tabela que entre os anos de 1996 e 2000 a população, segundo as estimativas, registrou uma taxa média anual de



crescimento de 2,57%, projetando para o ano 2000 uma cifra de 6.484.968 habitantes (Figuras 4.3 e 4.4).

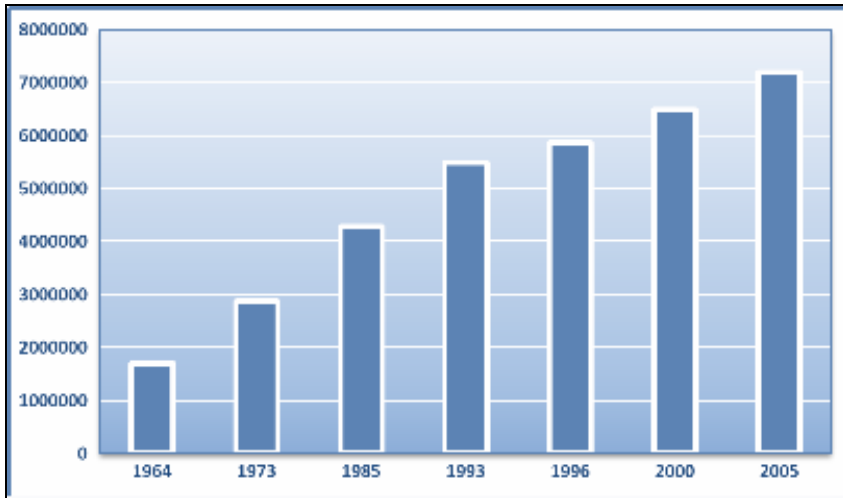


Figura 4.3 – Gráfico da população do município de Bogotá no período 1964-2005.  
Fonte: DANE-Censos Demográficos 1964-1993; DAPD-estimativas 1996,2000 e 2005

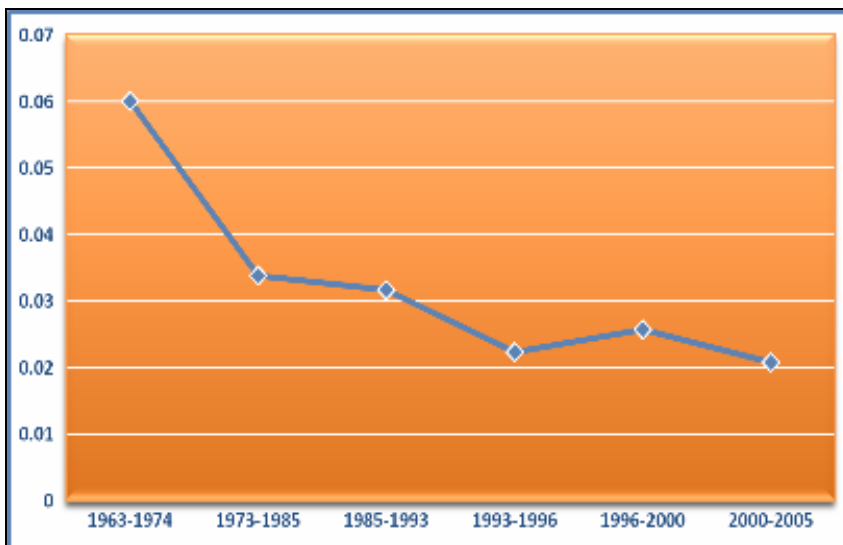


Figura 4.4 –Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento anual da população do município de Bogotá no período 1964-2005.  
Fonte: DANE-Censos Demográficos 1964-1993; DAPD-estimativas 1996,2000 e 2005.

No período seguinte ao ano 2000, o decréscimo da taxa se mantém, porém, o incremento da população seguirá sendo significativo, reportando ao intervalo entre 2000-2005 o aumento de 6.484.698 a 7.185.889 habitantes. As autoridades locais esperam que a população em 2010 seja de 8 milhões de habitantes, pois considera-se que à cidade chegam ao redor de 166 mil novos residentes por ano. População, que em sua maioria são grupos familiares deslocados pelo conflito armado interno que acontece na área rural do país.

Em termos de planejamento urbano é possível estabelecer que o crescimento físico caracteriza o nascimento da Bogotá contemporânea. Nos primeiros anos do século XX, pelo acelerado crescimento da população, a figura do urbanizador privado adquire importância fundamental na forma urbana da cidade. Embora estes empreendedores imobiliários fossem vistos como a encarnação do desenvolvimento, a forma como entendiam a modificação do meio urbano era mais próxima de gestos de generosidade que do dever que tinham com a comunidade. Assim, na consciência coletiva foram assimiladas as formas de apropriação dos prédios rurais com as dos prédios urbanos. Dessa forma, imperava a visão de que uma porção de terreno para a construção de moradias na cidade podia ser modificada como qualquer terreno de uma fazenda privada. Igualmente apreciava-se uma ausência total da obrigatoriedade que deve existir, numa cidade, de sobrepor o interesse público à propriedade privada (CHAPARRO, 1998).

Perante a forma como se apresenta o fenômeno do crescimento da cidade, o assunto da organização e planejamento cobra vigência. No contexto dessa discussão chega ao país, na década de 1930, o arquiteto austríaco Karl Brunner. Este arquiteto introduz pela primeira vez conceitos e ferramentas de planejamento urbano que procuram ter em conta as características de cada lugar na cidade. Na capital, Brunner desenha um programa de ampliação da cidade, construindo bairros que permitem a relação entre carros e pedestres e respeitam a topografia do terreno. Na filosofia de Brunner, a cidade colombiana devia crescer com base em unidades fisicamente diferentes (em seu traçado, usos e características arquitetônicas), que deviam comunicar-se entre si e com o centro por meio de avenidas, conciliando assim, a urgência do crescimento urbano com a topografia das novas áreas incorporadas em favor da unidade urbana (CHAPARRO, 1998).

Assim que Brunner deixa a cidade em 1947, seus ensinamentos, planos e idéias são abandonados ou tergiversados. Nesse mesmo ano, chega à cidade o afamado Urbanista Le Corbusier, figura dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM). Le Corbusier promovia um projeto urbano que contemplava: a distribuição dos usos da cidade em zonas delimitadas (zona residencial, industrial, etc); a organização da circulação da cidade em diferentes tipos de vias; a produção de habitação em altura para as classes trabalhadoras e médias; a criação de zonas verdes e o desprezo pela arquitetura do passado, pelos centros históricos e pela rua (CHAPARRO, 1998).

Inesperadamente, em 1948, ocorreu um fato que marcou a história urbana da cidade, e que até hoje tem grandes repercussões a nível político. A 9 de abril de

1948 é assassinado o líder político de extração popular Jorge Eliecer Gaitan<sup>5</sup>, fato que mudou a cidade mais que uma legião de urbanistas (Figura 4.5). A cidade foi destruída por manifestantes irritados, o que forçou à câmara de vereadores a criar a comissão do Plano Regulador de Bogotá e a contratar a Le corbusier para sua implementação (DAPD,2000; METROVIVIENDA, 2000).



Figura 4.5 – Imagem dos distúrbios de 9 de abril de 1948  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006.

Dessa forma, de seu escritório em Nova Iorque e junto a seus colaboradores, Le Corbusier propõe uma ordem racional que, segundo vários autores, ignora as características físicas, sociais e históricas da cidade, tentando reproduzir o modelo da cidade moderna em Bogotá como se fosse qualquer lugar (CHAPARRO, 1998; GIRALDO, 1999; METROVIVIENDA,2000).

---

<sup>5</sup> A morte deste líder político deu pé a um dos períodos mais sangrentos da história nacional, que teve como protagonistas aos dois únicos partidos políticos do momento. Essa confrontação provocou o êxodo massivo e acelerado de pessoas dos campos à capital do país.

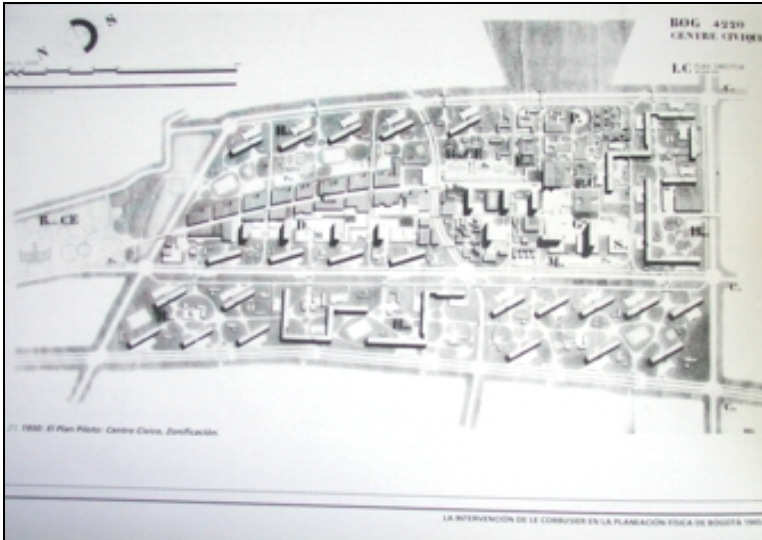


Figura 4.6 – Plano Regulador de Bogotá proposto por Le Corbusier.  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006.

O Plano Regulador proposto considerava a construção de um centro cívico com vários tipos de uso, parques lineares e zonas de vivenda (Figura 4.6). Porém, em Bogotá o Plano não foi implementado totalmente (CHAPARRO, 1998).

Dando continuidade a idéia do Plano Regulador, Le Corbusier propõe em 1951 o Plano Piloto para a cidade. Este plano foi desenhado a partir das ferramentas de zonificação estabelecidas no plano regulador (funções, alturas, densidades). O plano contemplava um sistema de vias de circulação hierarquizado e pretendia entre outras coisas deter o avanço da expansão da cidade ao norte (Figura 4.7). Até 1960 a rede viária proposta e os intentos de zoneamento foram fundamentais para o desenvolvimento de novos projetos urbanos na cidade (LULLE, 2002).



Figura 4.7 – Viadutos produtos do Plano Piloto (pontes sobre a Avenida El dorado)  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006.

Em 1953, outros dois arquitetos, Paul Lester Wiener e Josep Luis Sert, elaboraram, com base nos estudos de Le Corbusier, o material final do Plano Regulador. As projeções destes arquitetos incluíam cálculos de crescimento e permitiam fazer adequações ao Plano em relação às mudanças urbanas que foram acontecendo na cidade (DAPD, 2000).

Entre 1953 e 1958 com a implementação dos distintos planos, passou-se a exercer um urbanismo pragmático. Nesse momento o planejamento passou a um segundo plano, o ideal era administrar e construir. Assim, são realizadas profundas reformas na administração da cidade e complexos projetos que sustentariam a consolidação da forma urbana na cidade e no país. Baixo a figura do Distrito Especial de Bogotá são construídos, no ocidente da cidade, conjuntos de edifícios para albergar instituições públicas (ministérios), complexo que foi denominado Centro Administrativo Nacional.

De forma similar, a implementação, em 1957, do Plano Piloto permitiu a construção de novos eixos viários que ligaram o centro e o ocidente com o norte da cidade, e que estruturaram a multiplicação de zonas residenciais, produzindo um fenômeno de adensamento e compactação da população dentro do perímetro urbano e da rede viária em curso de elaboração (DAPD, 2000; LULLE, 2002).

Entre 1959 e 1966 o plano de Le Corbusier é flexibilizado, dando lugar a incorporação dos planos distritais. Porém, o período segue marcado mais pela intervenção que pela planificação urbana (Tabela 4.2). As autoridades continuam com a idéia de adensar o perímetro urbano, mas simultaneamente o modelo de *suburb* americano também começa a ser implementado. Novas zonas industriais são criadas, descentralizando as existentes e localizando-se nos setores sul, sudoeste e noroeste. O plano viário também é revisto e ampliado, ajudando a acelerar ainda mais o desenvolvimento de construções tanto no sul da cidade, para as camadas populares, como no norte, para as camadas de média e alta renda (METROVIVIENDA, 2000; LULLE, 2002).

TABELA 4.2 – PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA BOGOTÁ 1923-2001

Ano	Plano	Tendências
1923-1944	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bogotá Futuro (1923)</li> <li>Plano de Ordenamento Urbano de Bogotá (1933-1950)</li> <li>Plano Soto-Bateman (1944)</li> </ul>	Planos de expansão. Estabelecem parâmetros ordenadores com a prolongação do traçado urbano, delimitação de quarteirões e desenho de espaços livres.
1945-1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano da sociedade Colombiana de Arquitetos (1945-1946).</li> <li>Plano Viário da Revista Proa.</li> <li>Plano Diretor Le Corbusier (1950).</li> <li>Plano Regulador Wiener e Sert (1953).</li> <li>Plano Piloto Distrital (1957-1958).</li> <li>Planos Distritais (1961-1964).</li> <li>Plano oficial de Zonificação Decreto 1119 (1968).</li> </ul>	Planos reguladores modernos. Neles são aplicados os princípios internacionais de planejamento e em especial os definidos pelos CIAM.
1970-1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estúdios Fase I e Fase II (1970-1972).</li> <li>Plano de Desenvolvimento Integrado (1979).</li> <li>Estatuto para o Ordenamento Físico (1990)</li> </ul>	Planos de suporte à ação financeira e imobiliária privada. O estado entrega aos particulares e ao livre mercado o desenvolvimento urbano de Bogotá.
1997-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei 388 de 1997 (lei de ordenamento territorial)</li> <li>Plano de Ordenamento Territorial ( POT) (2001)</li> </ul>	É proposto um modelo de planejamento urbano para ser aplicado em toda Colômbia. O POT coloca em pratica uma nova forma de organizar o crescimento da cidade.

Fonte: DAPD, 2000

No período 1967 e 1972 é introduzido o conceito do planejamento econômico do desenvolvimento urbano e já não é tão recorrente o estrito planejamento espacial. Assim nesse período, os planos realizados na cidade tentam corrigir a baixa densidade de ocupação da terra urbana, a repartição inadequada dos usos e o sistema de transporte ineficiente (Tabela 4.2). Nesse intervalo de tempo, com fim de melhorar o adensamento demográfico e conter o crescimento da mancha urbana, são implementados modelos habitacionais baseados no habitat coletivo. Dessa forma, são construídos conjuntos residenciais em altura para as diferentes camadas sociais. Para melhorar o funcionamento da cidade e o abastecimento dos serviços públicos, surge a idéia de combinar a especialização funcional e a criação de novos centros, para os quais são construídas pequenas vias de conexão entre os eixos principais (LULLE, 2002).

Entre 1972 e 1978, as autoridades locais começam a deixar de lado a visão do planejamento urbano como uma visão global para centrar sua atenção na solução de problemas específicos mediante intervenções em zonas delimitadas. Ao

renunciar ao planejamento como um todo, as autoridades entregam a cidade ao livre jogo do mercado e simplesmente limitam sua função a tentar aliviar os resultados perversos que o livre jogo da oferta e a demanda cria na cidade (Tabela 4.2). Assim, é desenvolvido um programa viário com a intenção a descongestionar o tráfego no centro da cidade por meio da construção de uma via expressa que comunica o norte da cidade com o centro, atravessando alguns dos setores mais nobres da cidade localizados nos cerros orientais, causando um alto fluxo imobiliário de construções em altura nessa região.

No referido espaço de tempo -1972 a 1978-, outros programas desenvolvidos foram a renovação do centro e a criação de um sistema de créditos que visava facilitar o acesso dos cidadãos à propriedade, o que favoreceu diretamente às camadas de classe média e teve como consequência a construção da cidade formal. Ao mesmo tempo, as autoridades eram cegas ao acelerado crescimento informal e clandestino que acontecia na periferia da cidade e que começava a se estender aos municípios vizinhos. Com a ausência de uma política urbana clara e definida para os setores mais vulneráveis da cidade, a única resposta do governo local frente a urbanização informal consistiu na regularização e reconhecimento destes assentamentos e a provisão de serviços públicos aos mesmos (LULLE, 2002).

Nesse momento histórico a cidade se encontra numa situação crítica, já que começam a ser evidenciados os efeitos negativos do modelo de planejamento urbano adotado. Porém, entre 1979 e 1989, a intervenção pública no desenvolvimento urbano tende a se limitar à criação de normas urbanas que procuram beneficiar o mercado imobiliário, fortalecendo o *laissez faire* urbanístico e a consolidação de uma estrutura urbana prédio a prédio (METROVIVIENDA, 2000; LULLE, 2002).

Nesse intervalo de tempo o perímetro urbano fica superado sem que sejam tomadas provisões para configurar uma região metropolitana. Ao longo das últimas duas décadas várias tentativas têm sido encaminhadas para a consolidação de uma região metropolitana na cidade, porém, até nossos dias, todos os processos de negociação para a constituição de uma região metropolitana têm fracassado, desde o ponto de vista legal.

Em matéria normativa, o **Acordo 7 de 1979** foi tido como a constatação de uma nova forma de enxergar o planejamento urbano da cidade perante o desenvolvimento da indústria da construção. Assim, segundo a visão desse acordo, mais do que planos e programas para a intervenção da administração municipal, o planejamento deveria centrar-se em estabelecer normas para canalizar e controlar a

ação do setor privado, o qual, desde esse momento assumiria o desenvolvimento urbano da cidade. Portanto, não são evidenciados no acordo parâmetros sobre a localização e delimitação de zonas industriais, zonas residenciais e comerciais, nem lineamentos sobre os problemas de transporte, já que nesta nova visão do planejamento urbano, os equipamentos deveriam ser produzidos pelo setor privado, ou ser motivo de programas especiais que seriam desenvolvidos independentemente (SALAZAR; CORTES, 1992, CUERVO, 1999,2002). De forma paralela ao Acordo 7 de 1979, o gerenciamento da cidade foi acompanhando da elaboração de planos zonais destinados, como foi mencionado anteriormente, a resolver problemas em áreas específicas da cidade (CUERVO, 2002).

A partir dos anos 1980, os setores tradicionais e recentes começam a experimentar um adensamento em altura forte e contínuo, a mudança na morfologia espacial é claramente percebida com a construção em serie de edifícios, os quais muitas vezes superam o estabelecido pelas normas edilícias.

Com a expedição dos **Decretos 1025 e 067 de 1988**, a idéia neoliberal do planejamento urbano foi concretizada ao eliminar-se os obstáculos que impediam o livre desenvolvimento do mercado imobiliário e da industria da construção. A expedição destes decretos constituiu a total desregulamentação do processo de construção da cidade (SALAZAR; CORTES, 1992). Dessa forma, a instituição do planejamento abandona de vez a intenção de ser um agente decisivo na formação da cidade para passar a ser um simples espectador do crescimento urbano.

Em 1990 é aprovado o **Acordo 6 de 1990**, o qual com algumas modificações prolonga o estabelecido no antigo Acordo 7 de 1979. Assim, o planejamento da cidade é reduzido a um conjunto de procedimentos que regulam as relações entre os proprietários, os produtores, os empreendedores imobiliários do espaço urbano e a administração municipal. Os princípios urbanísticos definidos no Acordo 6 não conseguem estruturar nem definir um plano de ordenamento ao longo prazo, nem políticas que orientem a ação da administração no tocante ao desenvolvimento urbano (SALAZAR; CORTES, 1992).

Como resultado da desregulamentação do concernente às normas urbanísticas e edilícias, a cidade experimentou uma drástica diminuição do tamanho das novas parcelas que foram agregadas à estrutura urbana. Esta situação ajudaria à conformação de um espaço urbano muito precário, produto do espaço privado, caracterizado pelo desenho de construções aglutinadas e do espaço público em muitos casos inexistente, devido às normas urbanísticas que assim o estabeleciam (TARCHOPULOS; CEBALLOS, 2003).



O que salvou e perdeu a Bogotá neste último período foi, por um lado, sua rede viária e, por outro, sua infra-estrutura de serviços públicos que orientaram e permitiram o desenvolvimento da construção de bairros novos de toda classe (LULLE, 2002).

Entanto que o *laissez faire* tomava conta da cidade, na esfera nacional era vivenciado um processo de descentralização administrativa sem precedentes. Após várias décadas de centralismo político, o governo começou a voltar-se à esfera municipal. Dessa forma, por meio da formulação de leis e de uma nova Constituição Nacional, foram criados novos instrumentos jurídicos que permitissem aos municípios tomar conta das novas responsabilidades adquiridas. Dentro da esfera urbana, em primeira instancia foram criadas leis que fortaleceram a autonomia dos municípios no tocante a sua organização e funcionamento (Lei nacional 22 de 1985 e Leis 3ª e 11 de 1986). Estas leis procuraram evidenciar as competências da figura municipal, através do esclarecimento das funções de suas entidades político-administrativas, do papel da comunidade no planejamento urbano e dos assuntos fiscais referentes às transferências nacionais e o autofinanciamento, via os impostos municipais.

**O Decreto Lei 133 de 1986** estabeleceu o novo código do regime municipal, o qual tinha por intuito traçar diretrizes capazes de elucidar a função da administração municipal. Dessa forma, Via o artigo 33, o código estabelecia que todo município devia contar com um plano de desenvolvimento que conteria os princípios que guiariam a política urbana municipal. Assim, o planejamento urbano compreenderia a regulamentação da construção na cidade, a localização adequada dos serviços públicos, a fixação de zonas de uso e ocupação do solo urbano, assim com também a regulamentação de dimensões e cargas que poderiam conter as distintas zonas urbanas (MARTINEZ, 2004).

Em 1989, foi aprovada pelo Congresso Nacional a **Lei 9ª**, que ficou conhecida como a lei de reforma urbana, pelos objetivos que contemplava. A lei foi o primeiro signo concreto de política urbana no território nacional, com ela pretendeu-se regular o uso e ocupação do solo nos assentamentos urbanos, definir critérios de utilidade pública dos imóveis urbanos e estabelecer alguns instrumentos de gestão do espaço público, como também de captura das mais valias decorrentes das obras públicas. Dessa forma, a Lei 9ª alterou os preceitos estabelecidos pelo código do regime municipal no correspondente às características dos Planos de Desenvolvimento e após a referida modificação, estes deviam contar com uma regulamentação de usos do solo, um plano de obras públicas, um programa de investimentos públicos e de

medidas sanitárias e ambientais (GIRALDO, 1999; MARTINEZ, 2004). A lei igualmente estabeleceu um conjunto de instrumentos urbanísticos para cumprir com os objetivos propostos, porém entre os que são propostos, não foram definidos os referentes à Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.

Cabe ainda considerar que a lei foi pioneira em estabelecer um marco de ação adequado para a implementação dos planos de desenvolvimento das cidades, porém as falhas de caráter prático impossibilitaram que os instrumentos propostos fossem implementados na realidade dos municípios (GIRALDO, 1999).

Dois anos após a aprovação da Lei 9<sup>o</sup>, a nova **Constituição Nacional de 1991**, consagrou a descentralização e estabeleceu o planejamento urbano como um requisito básico para orientar o desenvolvimento social e territorial na Colômbia. Dessa forma, a Constituição tentou corrigir as falhas práticas e os vazios jurídicos que impediam à Lei 9<sup>a</sup> atuar corretamente. Portanto, em vários de seus artigos, como os arts. 82, 334, 390, reitera-se a necessidade do planejamento urbano, da cobrança das mais-valias produzidas pela mão do Estado e da regulamentação do uso do solo por parte das entidades públicas.

Na mesma linha da referida Constituição e como complemento da Lei 9<sup>a</sup> foram esboçados, por meio da **Lei 152 de 1994**, mecanismos para a planificação nacional e municipal. Estes foram os planos de desenvolvimento municipal e os Planos de Ordenamento Territorial. Porém, para algumas fontes, ainda os municípios continuavam sem contar com instrumentos eficazes para a materialização de seus planos físicos, surgindo a necessidade de atualizar uma vez mais sua base legislativa para a solução dos assuntos urbanos e colocar estes Planos à tona com a realidade urbana da Colômbia (METROVIVIENDA, 2000).

Assim, em 1997 foi expedida a **Lei Nacional 388**, conhecida como a Lei de Desenvolvimento Municipal, a qual reúne um conjunto de princípios e instrumentos para permitir aos municípios maior ingerência em seu desenvolvimento físico e socioeconômico. A Lei 388 encerrou um ciclo que transferiu ao município a responsabilidade, os recursos e os instrumentos urbanísticos para gerenciar os processos de urbanização segundo suas próprias necessidades (GIRALDO, 1999).

Entre os objetivos que a Lei de Desenvolvimento Territorial contempla, vários vão de encontro ao interesse desta dissertação. Em primeiro lugar, a harmonização e alinhamento das disposições da Lei 9<sup>a</sup> de 1989 com os preceitos da Constituição Nacional de 1991. Em segundo lugar, a Lei 388 pretende que a utilização do solo urbano seja guiada pela Função Social da Propriedade e sob a prevalência do

interesse geral sobre o particular. Esta lei tem por objetivo estabelecer mecanismos que permitam ao município, em exercício de sua autonomia, promover o ordenamento do seu território, procurar o uso racional do solo e a preservação e defesa do patrimônio cultural e natural. Por último, a lei também propõe a criação de instrumentos de gestão do solo, que permitam o estabelecimento de parcerias público-privadas, para o desenvolvimento de ações urbanísticas integrais no território municipal.

A Lei 388 de 1997 estabelece algumas ações urbanísticas que visam a organização do território. Uma delas tem a ver com as atuações referentes a classificação e utilização do território. A primeira ação urbanística é delimitar fisicamente as categorias de solo através de perímetros, os quais atribuirão direitos e deveres as diferentes propriedades. Dessa forma existirão dentro da cidade um solo urbano, um solo de expansão urbana, um solo rural, um solo suburbano e um solo de proteção (MARTINEZ, 2004). A segunda ação tem a ver com a consolidação de um zoneamento no perímetro municipal, estabelecendo a localização dos centros de produção, das atividades terciárias das atividades residenciais e definindo os usos específicos, as intensidades de uso, as porcentagens de ocupação e por último as classes e usos das edificações. Para cumprir com essas ações urbanísticas a lei apresenta um conjunto de instrumentos de planejamento e gestão urbanos, entre os quais por relevância e hierarquia destaca-se a presença do Plano de Ordenamento Territorial.

O Plano de Ordenamento Territorial (POT) é o principal instrumento de planejamento e gestão urbana contemplado pela Lei 388 de 1997. Este é o instrumento básico do planejamento físico, jurídico e econômico do território, sua elaboração é obrigatória para os municípios com mais de 100.000 habitantes. A própria lei define o POT como um conjunto de objetivos, políticas, diretrizes, estratégias, metas, programas, atuações e normas tendentes a orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e o uso do solo (MARTINEZ, 2004).

O POT é formado por três componentes: o componente geral do Plano, constituído pelos objetivos, estratégias e conteúdos estruturais de longo prazo, o componente urbano, constituído pelas políticas, ações, programas e normas para administrar o desenvolvimento físico urbano. e o componente rural, constituído pelas políticas, ações, programas e normas para orientar a adequada interação entre a parte rural e urbana dos municípios. O componente urbano é o instrumento do POT determinado para a administração do desenvolvimento e ocupação do espaço físico classificado como solo urbano e de expansão. Este componente integra as políticas de mediano e curto prazo, os instrumentos de gestão e normas urbanísticas.

Ainda no que se refere ao uso e ocupação do solo urbano, o POT contempla instrumentos de planejamento e gestão urbanos. Entre os primeiros o POT considera os Planos Maestros, Planos Parciais, Planos Zonais e as Unidades de Planejamento Zonal (UPZ). Todos estes planos são instrumentos que têm por objetivo complementar as disposições gerais do POT, para áreas determinadas do solo urbano e do solo de expansão urbana. Estes planos deverão conter as normas urbanísticas e indicações sobre o aproveitamento dos imóveis e indicar as normas específicas que definam os usos específicos do solo, as intensidades de ocupação, construção e aproveitamento. Os Planos Maestros, por sua vez, constituem os instrumentos de planejamento fundamental na escala regional, uma vez que permitem definir as necessidades de solo urbanizado em concordância com as previsões do crescimento populacional. Os Planos Parciais, numa escala local e urbana, devem especificar dentro da área de atuação os instrumentos que serão utilizados para o gerenciamento do solo e a captação das mais valias urbanas decorrentes de ações públicas. Os Planos Zonais são mais específicos e orientados a precisar: a estrutura urbana dentro do território urbano onde são desenvolvidos, as características das infra-estruturas, o sistema do espaço público, os equipamentos coletivos da zona e o critério para a aplicação da norma urbanística dentro das Unidades de Planejamento Zonal (UPZ).

As UPZ têm como propósito definir e precisar o planejamento do solo urbano, respondendo à dinâmica produtiva da cidade e envolvendo, junto com a comunidade, a definição de aspectos de ordenamento e controle normativo na escala zonal. As UPZ são concebidas como unidades de análise, planejamento e gestão com o intuito de definir a estrutura urbana de zonas homogêneas e a elaboração destas unidades contempla quatro fases. Na primeira é definido o caráter urbanístico do setor que a compõe, sua formação socioeconômica, infra-estrutura e espaço público. Em seguida, há a formulação de políticas e estratégias para o desenvolvimento do setor. Depois, é elaborado um projeto com as normas que no local podem ser aplicadas, para elaborar junto com a comunidade um modelo de gestão urbanística que será o corpo do decreto que regulamentará legalmente as UPZ.

## **4.2 DIREITOS ADICIONAIS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA ESFERA NACIONAL.**

---

A Lei 388 de 1997, no capítulo IX que dispõe sobre a participação do município nas mais valias geradas pelas ações públicas, considera como instrumento de gestão os direitos adicionais de construção e desenvolvimento. A lei contempla que as administrações municipais e distritais, prévia autorização da câmara dos vereadores, poderão emitir e colocar no mercado títulos valores equivalentes aos direitos adicionais de construção e desenvolvimentos permitidos para determinadas zonas ou subzonas com características geoeconômicas homogêneas, que tivessem experimentado algum dos três tipos de ações geradoras de mais-valias: a mudança de classificação de uso (de rural a urbano), a modificação dos padrões de aproveitamento (novos índices edílios) e a execução de obras públicas que representem para os proprietários uma valorização imobiliária.

Segundo a lei, os títulos referentes a direitos adicionais de desenvolvimento e construção são títulos valores e estarão sujeitos às normas previstas pelo Estado colombiano como tais. Para a sua efetiva transação em qualquer zona ou subzona, os títulos serão representativos no momento da emissão, de uma quantidade específica de direitos adicionais, expressada em metros quadrados e será desenvolvida uma tabela de equivalências entre cada metro quadrado representativo do título e a quantidade à qual equivale nas distintas zonas ou subzonas. Essa tabela de equivalências deverá estar claramente incorporada no conteúdo do título, sendo reconhecida sob o nome de Direito Adicional básico.

Os direitos adicionais de construção e desenvolvimento, na quantidade requerida por cada prédio ou imóvel, serão causados no momento da solicitação de uma licença de construção. Na forma como se encontram dentro da legislação nacional, os direitos adicionais de construção e desenvolvimento não são instrumentos autônomos de gestão do solo, uma vez que se encontram subordinados a um instrumento hierarquicamente superior de captura de mais-valias decorrentes de ações públicas. Igualmente no texto da Lei 388 de 1997 não é feita nenhuma referência expressa e direta sobre a Transferência do Direito de Construir, nem sequer nos apartes correspondentes à conservação do patrimônio cultural e natural.

A Lei nº 388 de 1997 não foi suficientemente clara sobre os instrumentos de Outorga e Transferência do Direito de Construir como instrumentos de política

urbana, já que, por um lado, contempla os direitos adicionais de desenvolvimento e construção, como instrumentos potencialmente utilizáveis pelo mecanismo de captura de mais-valias, e não como instrumentos independentes orientados à gestão do uso e ocupação do solo. Por outro lado, a Lei nº 388, em seu Art. 48, concebe a transferência de direitos de construção e desenvolvimento como uma das formas de compensação para os proprietários de imóveis catalogados como de interesse de preservação. Porém, a lei não se pronuncia com profundidade sobre a Transferência do Direito de Construir e deixa essa responsabilidade aos municípios e suas entidades públicas.

Na tentativa de eliminar a superficialidade legal existente, no nível nacional, acerca da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, foi aprovado em janeiro de 1998 o Decreto nº 151, através do qual são ditadas as regras relativas aos mecanismos que tornam viável a compensação através da transferência de direitos de construção e desenvolvimento, para os prédios localizados em áreas em tratamento de conservação. O Decreto nº 151 define como direitos de construção e desenvolvimento aqueles que em casos particulares e concretos regulam o aproveitamento do solo, do subsolo e do espaço aéreo de um prédio, com subordinação às normas urbanísticas contempladas pelos Planos de Ordenamento Territorial (POT). O Decreto entende por conservação o tratamento urbanístico que limita a transformação de determinadas áreas do município que, por suas condições ambientais, históricas ou arquitetônicas são dignas de ser preservadas. Segundo o Decreto nº 151, cada município deverá determinar em seu POT quais serão as áreas e imóveis catalogados como em tratamento de conservação

Como a aplicação do tratamento de conservação limita os direitos de construção e desenvolvimento em determinadas zonas, se faz necessário a criação de um mecanismo que permita compensar os proprietários dos imóveis a conservar. Para isso é concebida a possibilidade de transferir os direitos de construção e desenvolvimento do imóvel afetado para outro imóvel ou para uma zona geoeconômica homogênea onde estes direitos possam ser desenvolvidos. Segundo o Decreto nº 151 os direitos de construção e desenvolvimento são adquiridos mediante licenças e são em primeira instância direitos de urbanização, construção o parcelamento, que concretizam normas gerais fixadas para zonas ou subzonas geoeconômicas homogêneas, planos parciais ou unidades de atuação urbanística contidos dentro do POT municipal. Em segunda instância, estes direitos podem ser direitos transferíveis de construção e desenvolvimento que permitirão o traslado do potencial de construção de um prédio ou imóvel com tratamento de conservação urbanística para um prédio definido como receptor especificado pelo POT municipal.

Estes direitos transferíveis de construção e desenvolvimento serão emitidos pelo município com a indicação da zona geoeconômica homogênea receptora, sendo então permitida sua utilização. Para sua emissão, o município deverá realizar e publicar previamente um estudo de factibilidade que permita estabelecer sua demanda e sua concordância com as pautas gerais de uso e aproveitamento previstas pelo POT.

As zonas receptoras de direitos transferíveis de construção e desenvolvimento deverão estar localizadas preferivelmente dentro das mesmas zonas geoeconômicas homogêneas onde os direitos são gerados, porém, o POT poderá definir e estabelecer relações diretas entre as zonas geradoras e as zonas receptoras que se encontrem em lugares diferentes. O POT deverá fixar o limite máximo de desenvolvimento adicional possível das zonas receptoras em relação com seu potencial de desenvolvimento, suas condições de infra-estrutura viária e cobertura de serviços públicos. Adicionalmente, o decreto também estabelece que os direitos transferíveis poderão ser outorgados mediante o incremento dos índices edilícios ou potencial de desenvolvimento, representado no aumento da densidade ou do número de unidades edificáveis, dos índices de ocupação e construção ou em aquelas que sejam definidas por regulamentação específica no POT.

Os direitos transferíveis de construção e desenvolvimento podem ser convertidos em títulos valores segundo o defina o governo nacional, não terão caducidade, poderão ser acumuláveis e serão livremente negociáveis pelos seus titulares. Cada transação realizada sobre um direito deverá ser certificada pela entidade emissora do título. Os títulos referentes a Transferência do Direito de Construir serão pagos uma vez e isso deverá ficar consignado na matrícula imobiliária do imóvel.

O decreto estabelece ainda que a quantia de compensação será determinada pelo Instituto Geográfico Agustín Codazzi, uma instituição de nível nacional encarregada da cartografia oficial do país, ou por peritos privados de amplo reconhecimento. Há uma metodologia proposta pelo Decreto 151 de 1998 para o cálculo da compensação, que consiste em um método parecido com o do terreno virtual, como pode ser evidenciado a seguir:

1. a entidade responsável da outorga de licenças de construção certificará que o prédio o imóvel se encontra sob tratamento de conservação.
2. será determinado o valor comercial por metro quadrado do solo do imóvel sob tratamento de conservação.

3. será determinado o valor comercial por metro quadrado dos imóveis vizinhos do prédio a preservar, que não estejam qualificados como de preservação e que sejam representativos das condições gerais de desenvolvimento da área, ou zona geoeconômica homogênea, ou plano parcial dentro do qual se encontre localizado o imóvel a preservar.
4. a diferença entre os dois valores, multiplicada pelo número de metros quadrados do solo edificável determinará o valor da compensação.

O Decreto estabelece também que o valor da compensação será liquidado em sua totalidade pelos fundos de compensação municipais e quando solicitado pelo proprietário do imóvel em questão, prévia disponibilidade orçamentária, através de:

- benefícios e estímulos tributários concedidos pelo respectivo município;
- outorga de direitos transferíveis de construção e desenvolvimento;
- outros sistemas que sejam regulamentados.

Quando o proprietário optar por receber o pagamento em direitos transferíveis de construção e desenvolvimento, o valor dos certificados será equivalente ao 100% do montante total da compensação. A única obrigação do proprietário é adotar as medidas de conservação que sejam especificadas em cada caso pela autoridade municipal, caso contrário, o proprietário deverá devolver o montante da compensação recebida atualizada e com as sanções que sejam determinadas pelos municípios.

O Decreto nº 151 de 1998 só foi regulamentado 4 anos depois com o Decreto Nacional nº 1337 de 2002. Este último Decreto regulamenta na esfera nacional a Transferência de Direitos de Desenvolvimento. Em seu Artigo Primeiro estabelece que cabe aos municípios e distritos definir se a Transferência do Direito de Construir será o mecanismo para a compensação dos imóveis sob tratamento de conservação cultural, ambiental, histórica ou arquitetônica.

O Decreto nº 1337 de 2002 considera que os municípios que não levem em conta a transferência de direitos de desenvolvimento como meio para o pagamento da compensação, poderão utilizar ferramentas complementares, como tarifas reduzidas do imposto predial a serem pagas pelos prédios sob tratamento de conservação.



### **4.3 DIREITOS ADICIONAIS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ.**

---

Acompanhando o processo nacional de reforma urbana, Bogotá expediu seu Plano de Ordenamento Territorial (POT), mediante o **Decreto nº 619 de 2000**. Com ele introduziu modificações importantes à concepção do planejamento urbano do papel da administração municipal na organização da cidade. Este Decreto foi modificado posteriormente pelo **Decreto nº 469 de 2003**.

O POT visualiza o planejamento de Bogotá em conjunto com o de sua região metropolitana. Por meio da criação de uma estrutura ecológica principal pretende articular o espaço verde com suas funções ecológicas, procurando a preservação de um estoque de áreas verdes para a sustentabilidade ambiental da cidade. Também o POT contempla uma série de instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo que pretendem a correta e eficiente organização da cidade.

O art. 336 e os seguintes do POT definem os usos do solo urbano. Os usos urbanos específicos são definidos através de 7 áreas de atividades, nas quais é estabelecida a destinação de cada zona em função da estrutura urbana proposta pelo modelo territorial (Figura 4.8).

A primeira categoria está composta pelas áreas residenciais, divididas em áreas residenciais exclusivas, residencial com zonas delimitadas de comércio e serviços e residencial com atividade econômica na vivenda (Figura 4.8).

A segunda categoria são as áreas de atividade dotacional, nas quais são localizados os serviços necessários para garantir a vida urbana e o lazer da população, sem levar em conta sua condição privada ou pública. Entre estes serviços encontram-se os equipamentos coletivos (instalações educativas, culturais, de saúde e de culto), equipamentos esportivos e de lazer, parques e instalações de serviços urbanos básicos (mercado municipal, cemitérios e instalações da administração pública).

A terceira categoria são as áreas de comércio e serviços composta pelas áreas de serviços empresariais, de serviços empresariais e industriais, especiais de serviços, de serviços ao automóvel, de comércio qualificado, de comércio aglomerado, de comércio pesado, de grandes superfícies comerciais e especial de serviços de alto impacto.

A quarta categoria se encontra composta pelas áreas de atividade central, referida ao centro tradicional de Bogotá e aos núcleos de fundação dos municípios anexados ao perímetro urbano ao longo da história.

A quinta categoria são as áreas urbanas integrais, que demarcam um determinado solo urbano ou de expansão para projetos urbanísticos que combinem harmonicamente com zonas residenciais, de comércio e serviços, de indústria e dotacionais. Estas áreas estão divididas em área urbana integral múltipla, residencial e industrial e de serviços, como é possível observar na Figura 4.8.

E a sexta categoria está composta pelas áreas industriais em geral. A última categoria são as áreas de atividade minera que se encontrem dentro do perímetro urbano do município.

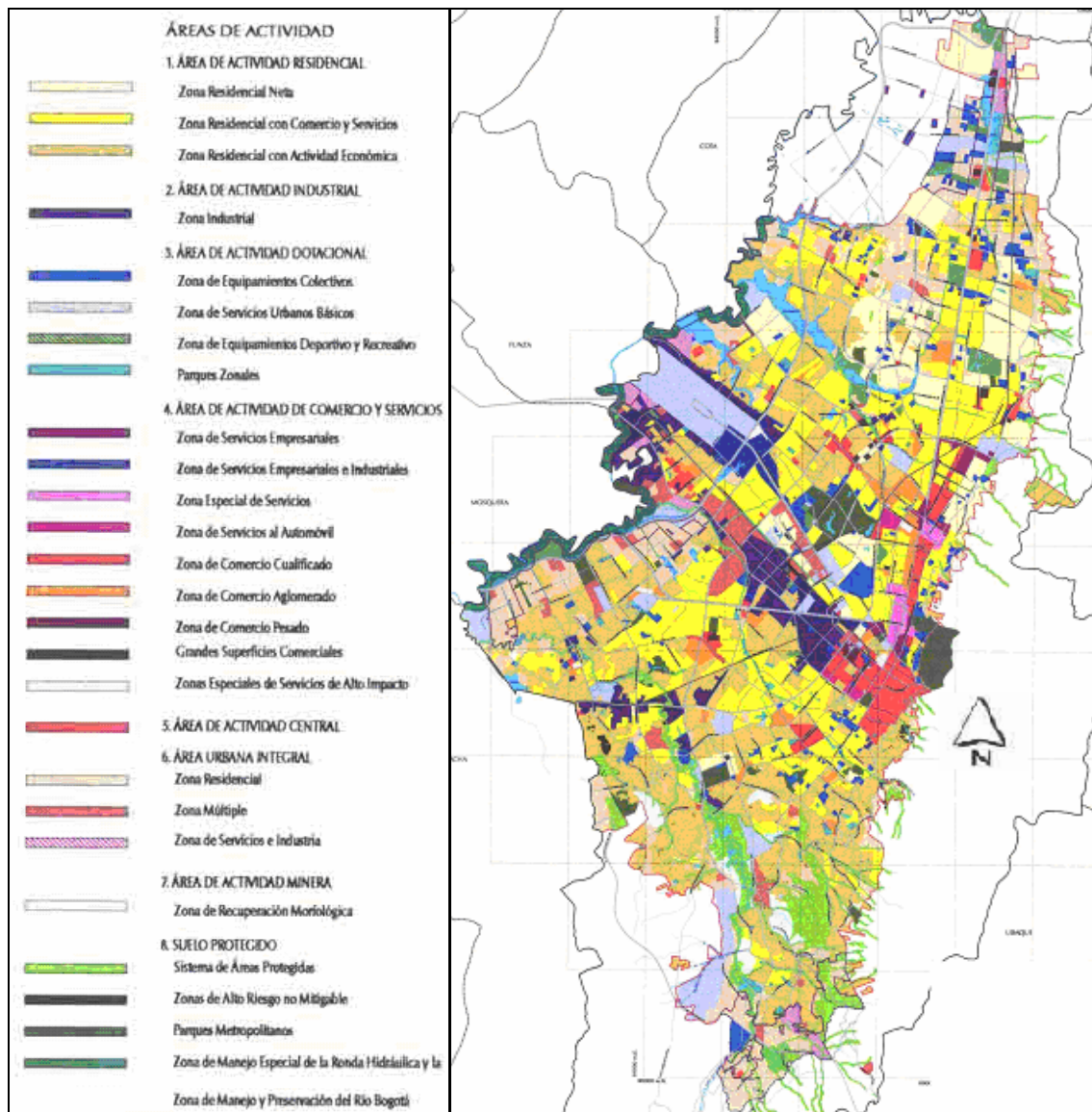


Figura 4.8 – Mapa de usos e áreas de actividades em Bogotá.  
Fonte: DAPD, 2004.

Junto com as categorias propostas para o uso do solo, o POT estabelece que serão criadas Unidades de Planejamento Zonal (UPZ) com o intuito de estabelecer as normas edilícias que terão que cumprir os imóveis urbanos. Dessa forma o Departamento Administrativo de Planejamento Distrital (DAPD) dividiu a cidade em 112 UPZ (Figura 4.9).

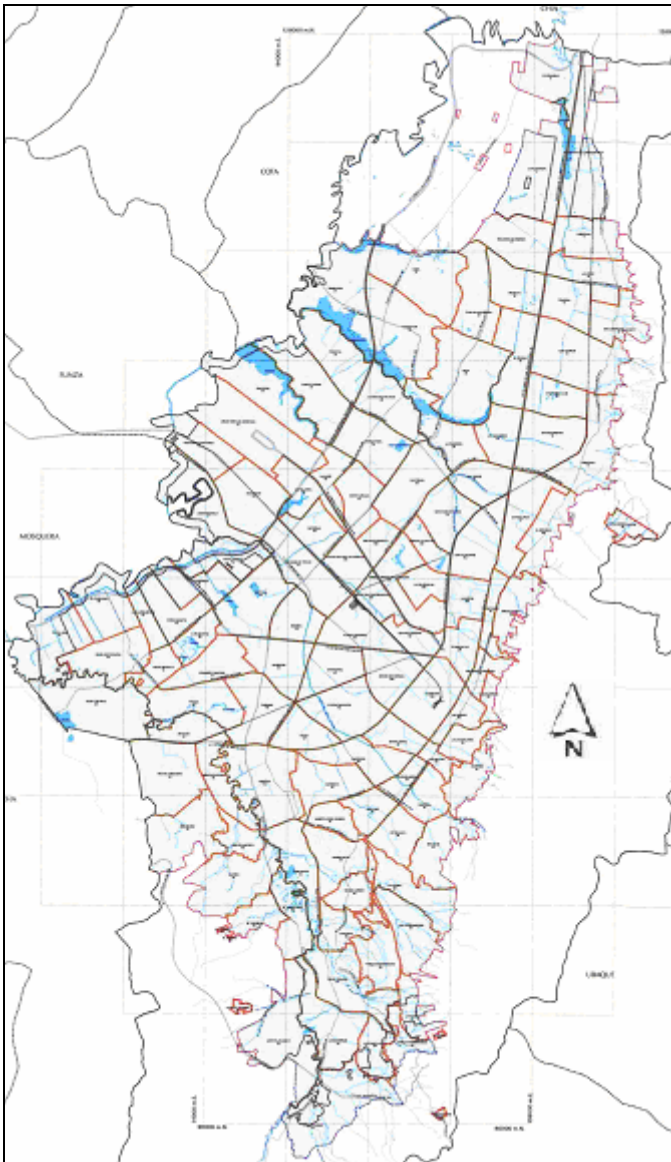


Figura 4.9 – Mapa de subdivisão por Unidades de Planejamento Zonal em Bogotá.  
Fonte: DAPD, 2004.

Adicional às UPZ e às categorias, o POT estabelece vários tratamentos urbanísticos que deverão ser desenvolvidos dentro do perímetro urbano. Entre estes tratamentos é possível destacar o tratamento de conservação e de desenvolvimento, dentro dos quais o POT estipula a utilização dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Estes tratamentos se encontram ressaltados na Figura 4.10, na qual as áreas caracterizadas por um círculo são correspondentes

a tratamentos de desenvolvimento e as demarcadas com um retângulo correspondem ao tratamento de conservação. O tratamento de desenvolvimento orienta e regula a urbanização de terrenos urbanizáveis não urbanizados, localizados em solo urbano ou de expansão. Os imóveis a desenvolver deverão cumprir além das normativas previstas por cada UPZ, outras previstas pelo POT.

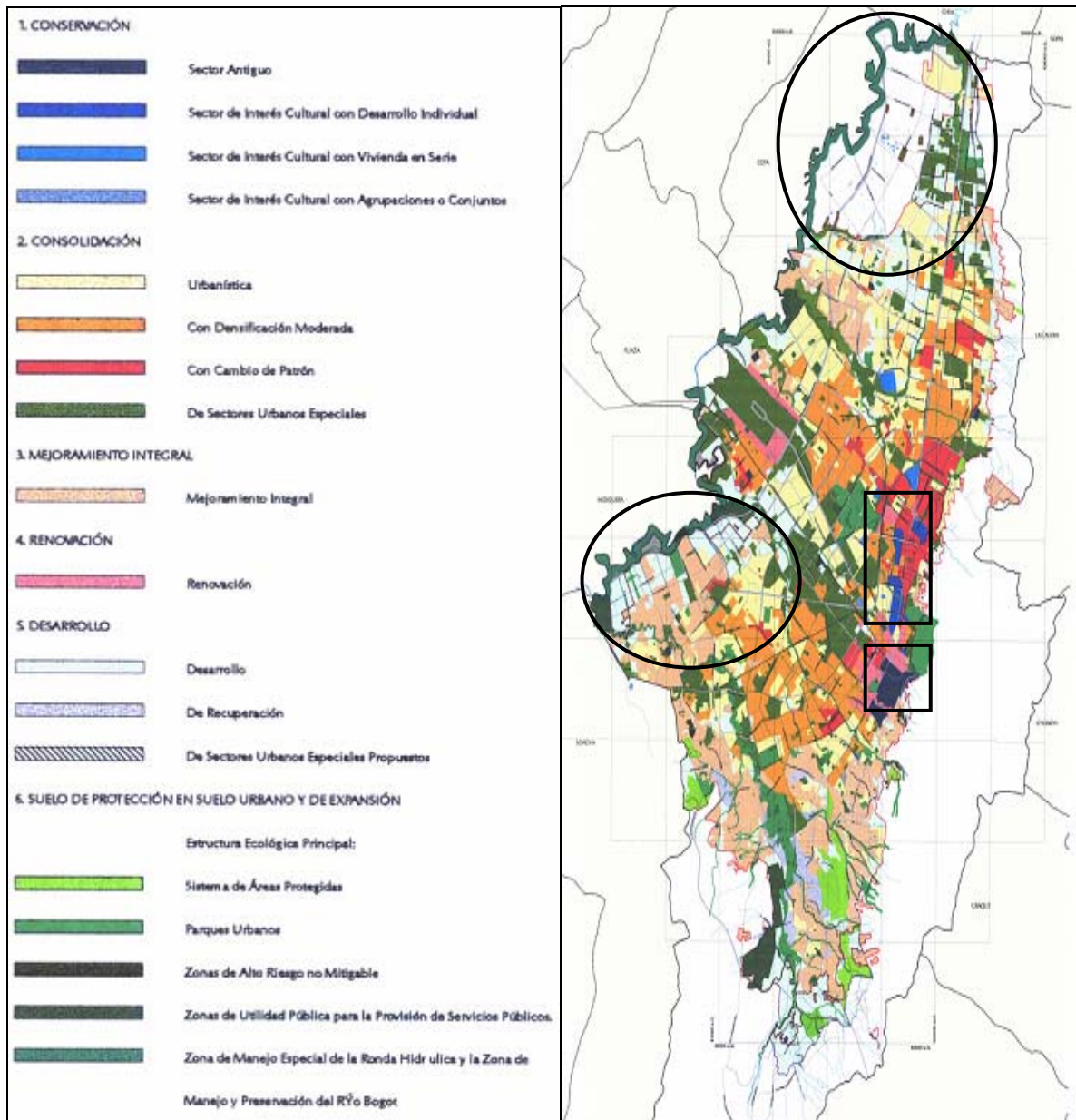


Figura 4.10 – Mapa dos diferentes tratamentos urbanísticos em Bogotá.

Fonte: DAPD, 2004.

O tratamento de conservação tem por objetivo proteger o patrimônio construído da cidade, garantindo sua permanência como áreas de interesse cultural e histórico. Adicionalmente, O POT enumera os imóveis identificados como de interesse especial de conservação devido ao seu valor cultural e histórico, classificando-os segundo seu caráter em nacionais e distritais.

Ainda que o avanço normativo e urbanístico evidenciado pela cidade nas últimas décadas seja importante, cabe ressaltar que as políticas e os lineamentos seguidos tendem a planejar a cidade prédio a prédio. O modelo contemplado com as UPZ tenta dar continuidade ao padrão estabelecido na cidade nas décadas passadas, o qual se caracterizou por uma falta de diretrizes gerais de usos do solo. O que é constatável nas figuras 4.8 e 4.9, nestas figuras o mapeamento e atualização dos usos do solo demonstram claramente que algumas UPZ terão um o mais usos do solo que dificultam a compaginação de usos em escalas maiores.

Este esquema tem sido criticado pelo tempo que leva para construir os dados de cada UPZ e pelo alto custo de atualização destas. O POT tem uma validade de 10 anos contados a partir de sua aprovação no ano 2000. Porém, em outubro de 2005 só tinham sido regulamentadas 53 das 112 UPZ em que se encontra dividida a cidade. Atualmente, em fevereiro de 2006, o número ascendeu a 75, porém, as restantes levarão todo o ano para serem regulamentadas (EL TIEMPO, 2005, DAPD, 2006). Essa falta de regulamentação edilícia que acontece na cidade faz com que as *curadurias urbanas*, figura criada pela Lei 388 de 1997 para outorgar licenças urbanísticas e de construção, utilizem o Acordo nº 6 de 1990 para outorgar licenças que favorecem aos empreendedores imobiliários<sup>6</sup> (EL TIEMPO, 2005). Segundo a Câmara de Comércio de Bogotá, entidade encarregada de exercer veeudria sobre o POT, 40% da cidade ainda é regida pelo Acordo nº 6 de 1990 (CÂMARA DE COMÉRCIO DE BOGOTÁ, 2005) situação que tem representado grandes perdas para a cidade, em matéria de arrecadação (EL TIEMPO, 2005).

Como estabelece a Câmara de Comércio de Bogotá em seu terceiro informe sobre o cumprimento do POT, a falta de regulamentação tem impossibilitado a aplicação da Transferência do Direito de Construir na cidade, assim como a delimitação de zonas receptoras destes direitos, comprometendo a distribuição das

---

<sup>6</sup> As *curadurias urbanas* são responsabilidade dos curadores urbanos. Estes são particulares ao serviço da função pública, escolhidos pelo prefeito municipal, eles são os responsáveis de expedir as licenças urbanísticas, seu número depende da densidade da cidade, devem velar pelo cumprimento da legislação urbanística em vigor e sua remuneração depende do volume de licenças que emitam. Bogotá conta com 8 curadores porém, não existe um estrito controle sobre eles de parte das instituições de planejamento, na forma em que a lei 388 de 1997 o estabelece. Portanto, alguns curadores têm utilizado os vazios legais para favorecer a terceiros, expedindo licenças que vão contra o disposto no Plano de Ordenamento Territorial (POT) da cidade. Permitindo dessa forma a edificação de prédios dentro dos limites de áreas de reserva florestal (Figura 4.19), prédios por fora dos parâmetros urbanísticos ou com usos diferentes aos permitidos. Atualmente, a administração municipal se encontra revendo suas faculdades, assim como também as licenças urbanísticas aprovadas por alguns deles.

compensações para a preservação dos imóveis de interesse cultural e natural (CÂMARA DE COMÉRCIO DE BOGOTÁ, 2005). Por outra parte, embora a participação nas mais-valias urbanas seja considerada como um instrumento de gestão do solo, os direitos adicionais de desenvolvimento e construção não são vistos como instrumentos independentes através dos quais possam ser realizadas ações concretas em benefício da cidade. Estes direitos estão condicionados à implementação de outros instrumentos que dependem em linha direta da conformação das UPZ.

#### **4.4 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DE DIREITOS DE DESENVOLVIMENTO.**

---

Na atualidade, Bogotá não conta com instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Porém, na cidade existem situações que permitem contemplar a idéia de implementar estes instrumentos, situações essas que serão expostas a seguir.

##### **4.4.1 PRESERVAÇÃO DE HUMEDALES.**

---

A primeira situação tem a ver com o estado atual de importantes componentes da estrutura ecológica de Bogotá. Alguns destes ecossistemas têm sido gravemente afetados pelo crescimento urbano desorganizado das últimas décadas (CONTRALORIA DE BOGOTÁ, 2003). Do ponto de vista ecossistêmico, um dos componentes mais importantes da estrutura ecológica da cidade é representado pelos “*Humedales*”, localizados dentro do perímetro urbano da cidade ou nas zonas rurais adjacentes. Estes ecossistemas são definidos como aquelas terras permanentemente úmidas ou alagáveis durante uma parte ou todo o ano, cuja profundidade não supera os 6 metros. Os *Humedales* representam um importante papel como habitat de espécies de flora e fauna e como amortecedores das enchentes dos rios que cruzam a cidade. A invasão destes ecossistemas com fins urbanísticos tem constituído preocupação por parte de diversos grupos de especialistas e ambientalistas, os quais ressaltam a pouca preocupação da comunidade e das autoridades no seu correto gerenciamento.

Recentemente, o Departamento Administrativo de Cadastro Distrital revelou a falência de métodos efetivos de estabelecer o valor destas áreas por parte das normas vigentes (DACD, 2004). Um caso exemplar é o do *Humedal de Techo*, localizado no sul-ocidente da cidade, na localidade de Kennedy. Foi declarado pelo Acordo 14 de 1994 como uma Reserva Ambiental Natural, sua extensão legal é de 11 hectares, porém, sua extensão real tem sido reduzida a 2 hectares. Essa diminuição é principalmente propiciada pela construção de conjuntos habitacionais dentro de seus limites físicos, alguns deles ilegais. Várias de suas áreas estão localizadas entre muros construídos pelos habitantes ao redor dos corpos de água (Figura 4.11).

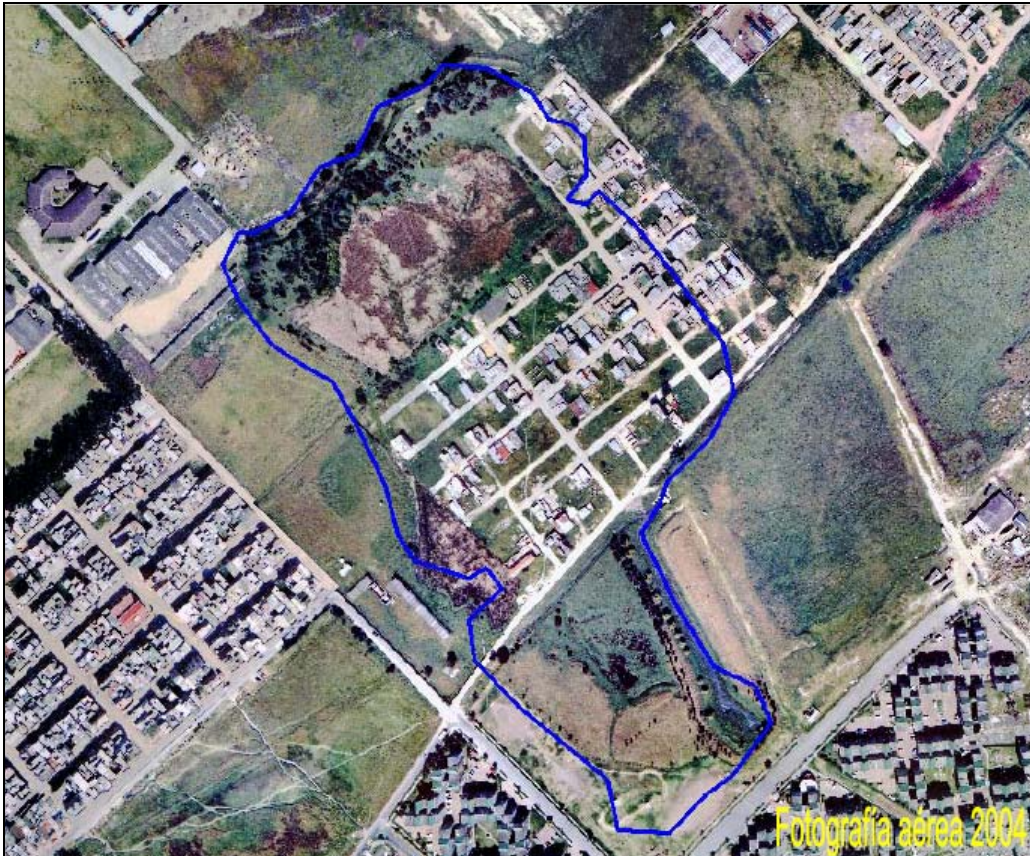


Figura 4.11 – Ortofotografia do Humedal de Techo.  
Fonte: DACD, 2004.

Na Figura 4.11 a linha de cor azul representa o perímetro do *humedal de techo*, o qual, como pode ser observado, se encontra ocupado por vários tipos de construções. É visível também a pressão que exercem sobre todo o ecossistema as vias de comunicação que o circundam e atravessam, assim como a proximidade de usos urbanos altamente poluentes. Este ecossistema atua como barreira de contenção das enchentes do rio Bogotá e alberga mais de 28 espécies de aves, algumas das quais se encontram em perigo de extinção. Porém, a falta de regulamentação de instrumentos efetivos no controle da urbanização destas áreas ameaça sua existência. A transferência do Direito de Construir poderia representar uma saída para evitar a urbanização do *humedal*, como também uma saída para implementar a regularização fundiária das margens ocupadas por assentamentos irregulares.

Outro caso representativo da ocupação e deterioração da estrutura ecológica principal é o *Humedal Del Burro*, ecossistema que também está situado na localidade de Kennedy e como o *Humedal de Techo*, encontra-se ameaçado por uma grande quantidade de urbanizações irregulares e ilegais construídas dentro de seus limites. Definido como Reserva Ambiental Natural, sua extensão legal é de 22 hectares, das quais 7 correspondem ao *humedal* propriamente dito. Entre 1997 e 1999 foram registradas 32 espécies de aves dentro do *humedal*, espécies que em sua maioria são endêmicas deste tipo de



ecossistemas. Sendo a região de Kennedy uma das regiões mais áridas e secas da cidade, a regulamentação e controle destes *humedales* é de grande importância para a conservação da flora e fauna do setor (Figura 4.12).



Figura 4.12 – Ortofotografia do Humedal *Del Burro*.  
Fonte: DACD, 2004.

Embora algumas das áreas que compõem os *Humedales* pertençam ao município, as áreas que fazem barreira natural com estes ecossistemas muitas vezes pertencem à particulares que exercem pressão para fazer efetivos seus direitos de construção e desenvolvimento. Porém, a implementação de instrumentos eficientes de Transferência do Direito de Construir para áreas em tratamento de desenvolvimento poderia representar recursos para a recuperação e conservação dos *Humedales*.

Outros *Humedales* pertencentes à estrutura ecológica principal e que se encontram em risco são o *Humedal da Vaca*, o *Humedal da Conejera* e da *Capellania*, sendo este último o menor dos *Humedales* dentro do perímetro da cidade, bastante deteriorado pela ação urbanística no seu nascedouro, o que fez com que perdesse grande parte de sua cobertura vegetal.

#### 4.4.2 PRESERVAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL NACIONAL DOS CERROS ORIENTALES.

A situação dos *Humedales* dentro do perímetro urbano constitui uma mostra do potencial que teriam os instrumentos de Transferência do Direito de Construir dentro do planejamento urbano em Bogotá, porém, o caso que melhor revela o potencial uso destes instrumentos é o que acontece com a cadeia montanhosa que enquadra a cidade de sul ao norte por sua parte oriental (Figura 4.13).



Figura 4.13 – Foto dos *Cerros Orientales* ao Norte da cidade.  
Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

Os *Cerros Orientales* são uma formação montanhosa que marcam Bogotá do sul ao norte pelo costado oriental, fazem parte do solo rural do município e atualmente ocupam uma área aproximada de 13.673 hectares correspondentes às zonas rurais das localidades de Usaquen, Chapinero, Santa Fé, San Cristobal e Usme (Figura 4.14). Os cerros foram catalogados como reserva florestal nacional em 1977 pela resolução 076 do Instituto Nacional dos Recursos Naturais Renováveis e do Meio Ambiente (INDERENA) e o Acordo nº 30 do mesmo ano, a resolução declarou 14000 hectares como área de reserva florestal protetora. Porém, até 2005, a reserva não existia legalmente, já que em 1977 não foi efetuado o registro da reserva perante a oficina de instrumentos públicos da cidade (MEDIOAMBIENTEONLINE, 2005).

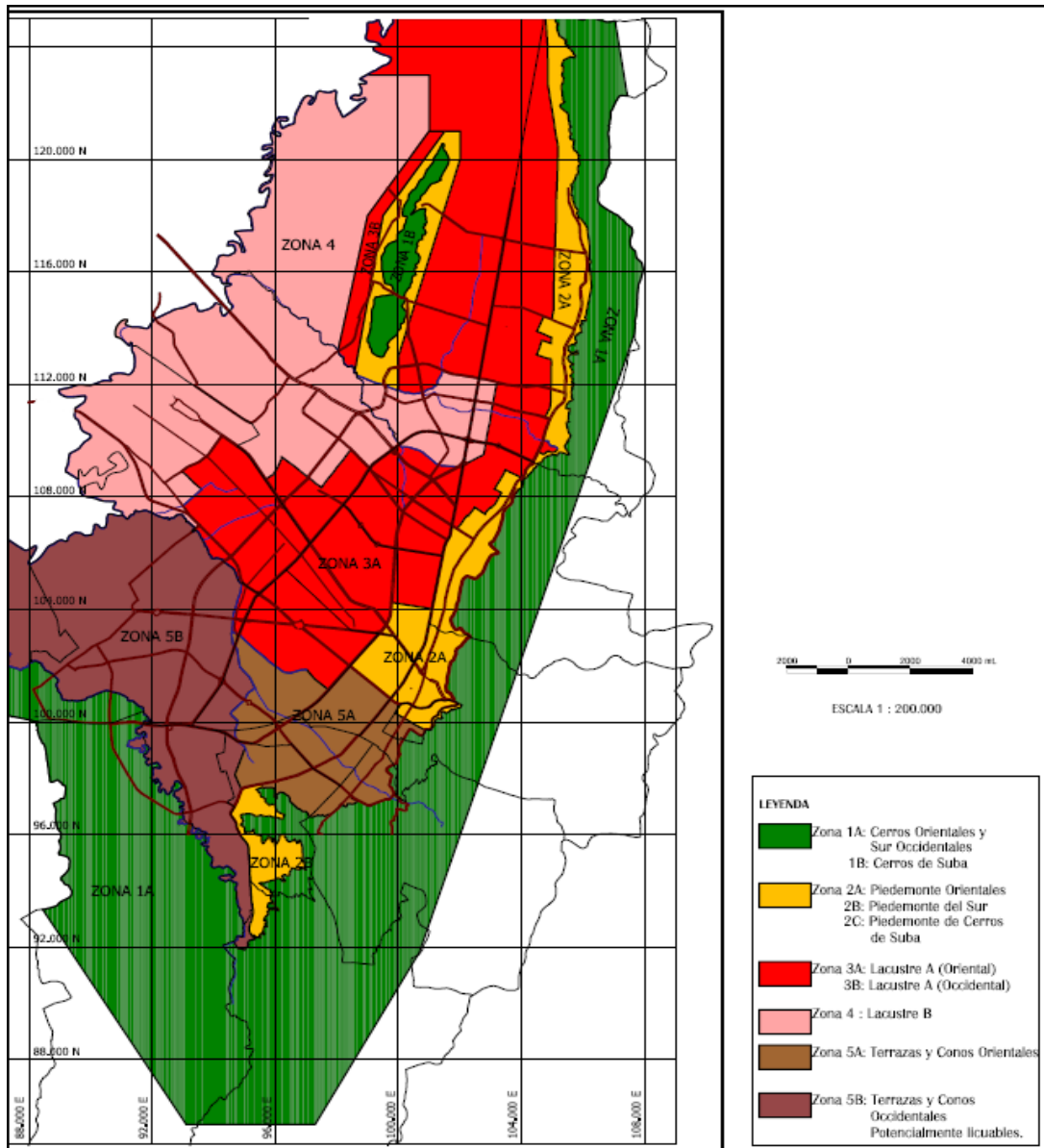


Figura 4.14 – Mapa morfológico de Bogotá (em destaque Cerros Orientales zona 1A).  
Fonte: DAMA, 2005

Como reserva florestal protetora nacional, o gerenciamento dos *Cerros* é responsabilidade do governo distrital, do ministério do Meio Ambiente e da corporação Autônoma regional de cundinamarca (CAR), entidade da ordem departamental encarregada pela gestão dos recursos naturais do departamento de Cundinamarca, da qual Bogotá é capital.

Tradicionalmente, os *Cerros* só têm sido considerados por seu valor paisagístico, porém, a verdade é que eles cumprem com múltiplas funções ecológicas como a manutenção da biodiversidade da região, a regulação dos intercâmbios ecológicos e energéticos da savana de Bogotá e consumindo as grandes cargas de dióxido de carbono produzidos pela cidade.

Não obstante atualmente a reserva é objeto de um processo acelerado de degradação e de ocupação indiscriminado em muitas de suas áreas, devido ao desconhecimento, manipulação ou não cumprimento das normas urbanísticas e ambientais por parte de funcionários da administração municipal, das elites da cidade e das empresas de serviços públicos (Figura 4.15 e 4.16).



Figura 4.15 – Foto da ocupação dos Cerros Orientales no sul-oriental da cidade, por parte das camadas de baixa renda.

Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.



Figura 4.16 – Foto de Bairros consolidados sobre área dos Cerros no sul da cidade.

Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

A Contraloría de Bogotá, entidade encarregada de exercer o controle fiscal da função dos entes administrativos de Bogotá, atribui diretamente a deterioração do ecossistema à desídia de atores como o Instituto Nacional dos Recursos Naturais Renováveis e do Meio Ambiente INDERENA, o Ministério do Meio Ambiente, Vivenda e Desenvolvimento Territorial (MMA), a Corporação Autônoma Regional (CAR), a Administração Distrital, o Departamento Administrativo de Planejamento Distrital (DAPD) e as curadorias urbanas, os quais ao frente dos questionamentos que têm sido levantados em consideração da degradação da reserva, culpam-se os uns aos outros, sem que nenhum tenha admitido usa responsabilidade individual frente ao fenômeno de mudanças de uso do solo que permitiram a degradação da zona (CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, 2006).

Via resolução 0463 de abril de 2005, o Ministério do Meio Ambiente redefiniu e regulamentou o uso do solo na área da reserva florestal protetora dos bosques orientais de Bogotá (MEDIOAMBIENTEONLINE, 2005). Esta resolução subtrai aproximadamente 973 hectares da reserva para usos urbanos, o que seria uma extração ilegal segundo muitos entendidos no tema ambiental. Os 973 hectares subtraídos contemplam a legalização de terrenos onde se encontram localizados bairros populares e de extremo luxo<sup>7</sup> (Figuras 4.17, 4.18 e 4.19), terrenos esses que segundo o ministério, pertenciam a particulares antes de ser declarada a reserva. Imediatamente, esta subtração e posterior incorporação ao perímetro urbano gerou uma avalanche de licenças urbanísticas aprovadas por parte dos curadores urbanos, as quais tinham por objetivo permitir o desenvolvimento de grandes projetos habitacionais que contribuiriam com a degradação da reserva (MOLANO, 2005; EL TIEMPO, 2005,2006).

---

<sup>7</sup> Denominação outorgada pelo Ministério do Meio Ambiente ao referir-se às construções das camadas de alta renda nas áreas da reserva florestal protetora dos bosques orientais de Bogotá.



Figura 4.17 – Foto de prédios em áreas da reserva florestal e desmatamento para novos empreendimentos.

Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

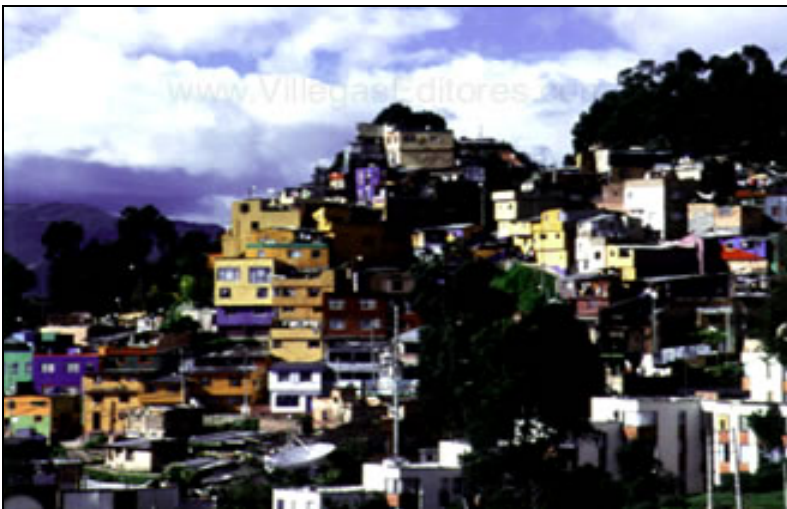


Figura 4.18 – Foto da ocupação irregular da reserva florestal por parte das camadas de baixa renda.

Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

Frente a esta situação foi interposta uma ação popular no Tribunal Administrativo de Cundinamarca para tentar interromper a urbanização indiscriminada da reserva. Em dezembro de 2005 o tribunal ordenou ao DAPD e aos curadores urbanos da cidade suspender temporariamente a aprovação e concessão de licenças urbanísticas e de construção, para a realização de projetos ou atividades, dentro da área da reserva descrita pela resolução 076 e pelo Acordo nº 30 de 1976.



Figura 4.19 – Vista aérea da ocupação irregular da reserva florestal por parte das camadas de alta renda.

Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

Da mesma forma que a resolução do Tribunal ordenou suspender provisoriamente a possibilidade de continuar com as obras de construção sobre a área dos cerros, o tribunal ordenou ao Ministério do Meio Ambiente, à CAR e ao Departamento Administrativo do Meio Ambiente (DAMA), suspender temporariamente a outorga de licenças ambientais, permissões, autorizações ou concessões ambientais para a realização de projetos ou atividades dentro da área de reserva (CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, 2006).

Acatando o disposto pelo Tribunal, o prefeito da cidade ordenou a suspensão das construções em andamento, assim como a outorga de licenças urbanísticas na reserva florestal. Embora ainda o processo legal possa tardar um tempo prolongado, dentro do atual debate em torno da reserva nunca haviam sido propostos mecanismos que permitissem as partes em conflito chegarem a acordos sobre os direitos de construção dentro da área e, neste caso em particular é perceptível como a implementação de instrumentos de Transferência do Direito de Construir poderia ser útil para a compensação dos proprietários legais dos terrenos em questão. E no caso das obras em andamento, a título de exemplo, poderia ser contemplado um maior gabarito em altura em troca de reduzir a taxa de ocupação do terreno e assim diminuir o dano ambiental e a impermeabilização da cobertura vegetal da reserva. Os Instrumentos de Transferência do Direito de Construir, uma vez concluído o processo de regulamentação das UPZ da cidade, poderiam ser utilizados para a delimitação de zonas geradoras receptoras de direitos tendo como referência as áreas sob tratamento de desenvolvimento, designadas pelo POT da cidade.

#### 4.4.3 PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E ARQUITETÔNICO.

---

Outro tema no qual o POT de Bogotá não é claro sobre a implementação da Transferência do Direito de Construir é na recuperação de imóveis de interesse e de interesse especial de conservação na cidade. Embora seja verdade que a cidade conta com um inventário dos imóveis de interesse de preservação, nas escalas nacional e local, é importante recalcar que o POT não especifica a forma como poderão ser efetivados os instrumentos de transferência de direitos de desenvolvimento para sua proteção (Figura 4.20).



Figura 4.20 – Foto do centro Histórico.  
Fonte: VILLEGASEDITORES, 2006.

A falta de métodos mais apurados, claros e transparentes para o cálculo dos direitos, de metodologias que envolvam a incorporação da administração municipal como parte integrante do processo e a falta de termos de compromisso para a preservação por parte dos proprietários são algumas das falhas que contempla o POT no que diz respeito à Transferência do Direito de Construir. O documento não contempla, em nenhum de seus apartes, a emissão de cotas de direitos para os imóveis destacados como de especial interesse de conservação, operação que aliviaria a carga de muitas instituições governamentais que utilizam estes prédios para exercer suas funções e que dependem das transferências do Estado para a conservação destes imóveis (Figura 4.21). Assim, ao tempo que os imóveis são preservados, o crescimento da cidade seria direcionado para as áreas designadas permitindo desta forma o desenvolvimento urbano.





Figura 4.21 – Foto do centro tradicional da cidade, imóvel de interesse cultural nacional, Palácio de San Francisco.

Fonte: YAHOO, 2006.

O centro tradicional da cidade de Bogotá é um local particular, já que engloba todos os usos do solo permitidos na cidade, como também um conjunto de atividades comerciais e institucionais importantes para a cidade, região e país.

Desde meados do século XX, este importante setor apresenta um esvaziamento progressivo da população residente e um processo de degradação física (Figura 4.22), que para alguns entendidos começou antes dos acontecimentos de 9 de abril de 1948 (MULLER, 2004). A partir dessa data, o centro entrou num período de decadência, representado pela migração das camadas de alta renda para setores mais ao norte da cidade. Esta migração gerou o deslocamento progressivo de serviços públicos e privados de alto padrão (bancos, seguradoras, escritórios, hotéis, etc) em direção a locais cada vez mais distantes do centro.

Com o desenvolvimento da periferia, representado na aparição e consolidação de *shoppings centers* e hipermercados, assim como na constituição de ofertas mais seguras de lazer e moradia, o centro tornou-se palco de uma concentração de atividades ilegais e de usos mais populares, o que propiciou a percepção negativa do local por uma parte e, por outra a ampliação ou aceleração do processo de degradação urbana que vinha acontecendo a poucos quarteirões das principais e emblemáticas instituições públicas nacionais e locais (MULLER, 2004). Esta deterioração é manifestada no aspecto regular e crítico em que se encontram algumas construções, assim como também na proliferação de prostíbulos, cassinos, cinemas pornô, bocas de fumo, cortiços e aumento da

delinqüência no setor; fenômeno que é ratificado pela queda sustentada do preço do metro quadrado em várias das 9 UPZ que integram o Centro (MULLER, 2004; FEDELONJAS, 2004).



Figura 4.22 – Foto do centro tradicional, construções em avançado estado de deterioração.  
Fonte: Arquivo do Autor.

É necessário elucidar que, embora a área central venha sofrendo todas essas disfunções urbanas, no centro tradicional estão localizadas 33 universidades, 35 colégios oficiais, 38 colégios privados e 21 hospitais. Têm ainda sede nele 97 instituições públicas nacionais, 8 departamentais, 18 distritais e 8 locais. Além disso, o centro conta com 103 monumentos nacionais e 2.537 imóveis catalogados como de interesse cultural (museus, igrejas, bibliotecas, etc) (Figura 4.23).

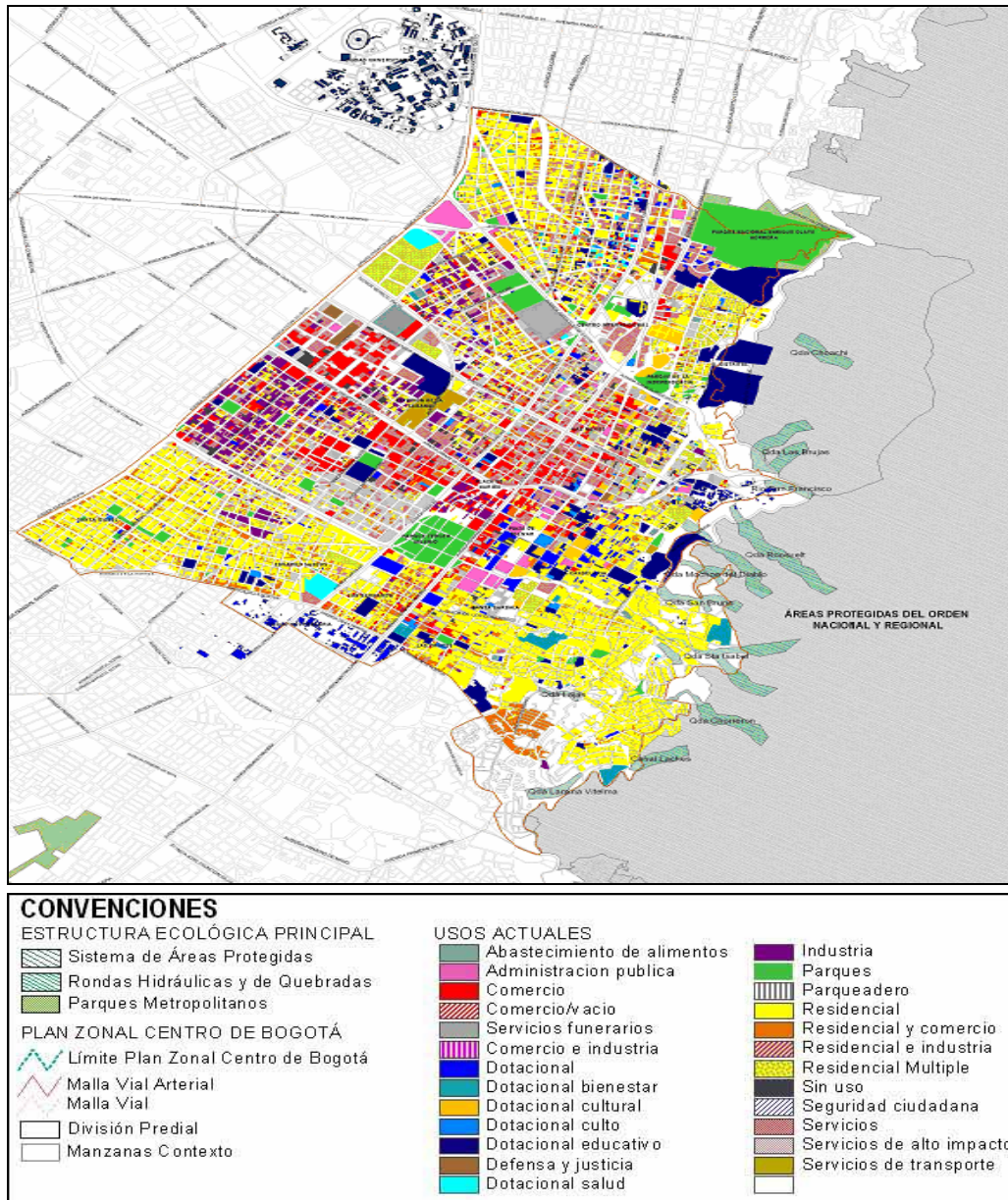


Figura 4.23 – Mapa de uso do solo do centro de Bogotá, Plano Zonal do Centro.  
Fonte: DAPD, 2005.

Dentro do sistema de centralidades existentes na cidade (Figura 4.24), a centralidade Centro ocupa o primeiro lugar no número de empresas matriculadas na câmara de comércio de Bogotá (45.751 empresas), reporta 17% das vendas e 32,81% dos ativos brutos da cidade. Conta também com uma população flutuante de 1.700.000 pessoas que diariamente se deslocam até ali para estudar (20,93%), trabalhar (17,94%) e fazer turismo (17%) (RENTERIA 2005).

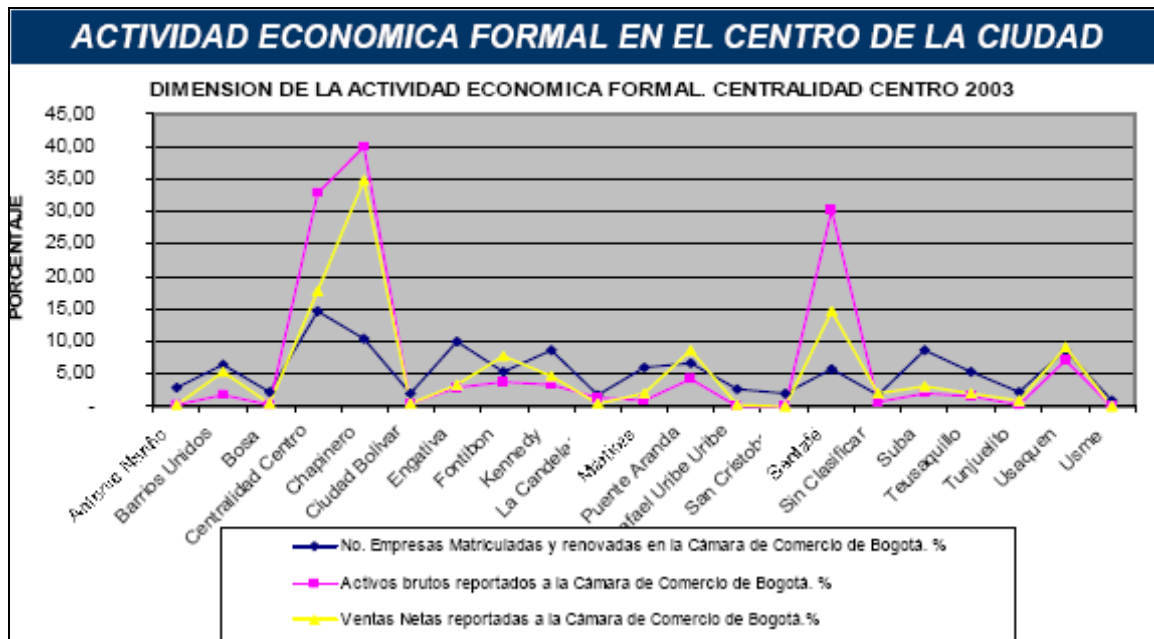


Figura 4.24 – Quadro de atividade econômica formal no sistema de centralidades de Bogotá, por localidades.

Fonte: RENTERIA, 2005.

Considerando as informações anteriores, o POT de Bogotá estabeleceu entre suas prioridades a renovação urbana do centro tradicional, para o que foi estipulada uma operação estratégica no setor. A operação Centro Histórico – Centro Tradicional encontra-se dentro do âmbito do plano zonal do centro de Bogotá (Figura 4.25) e procura fortalecer e posicionar o centro como nodo internacional, nacional e regional, proteger o patrimônio cultural e promover a renovação urbana.

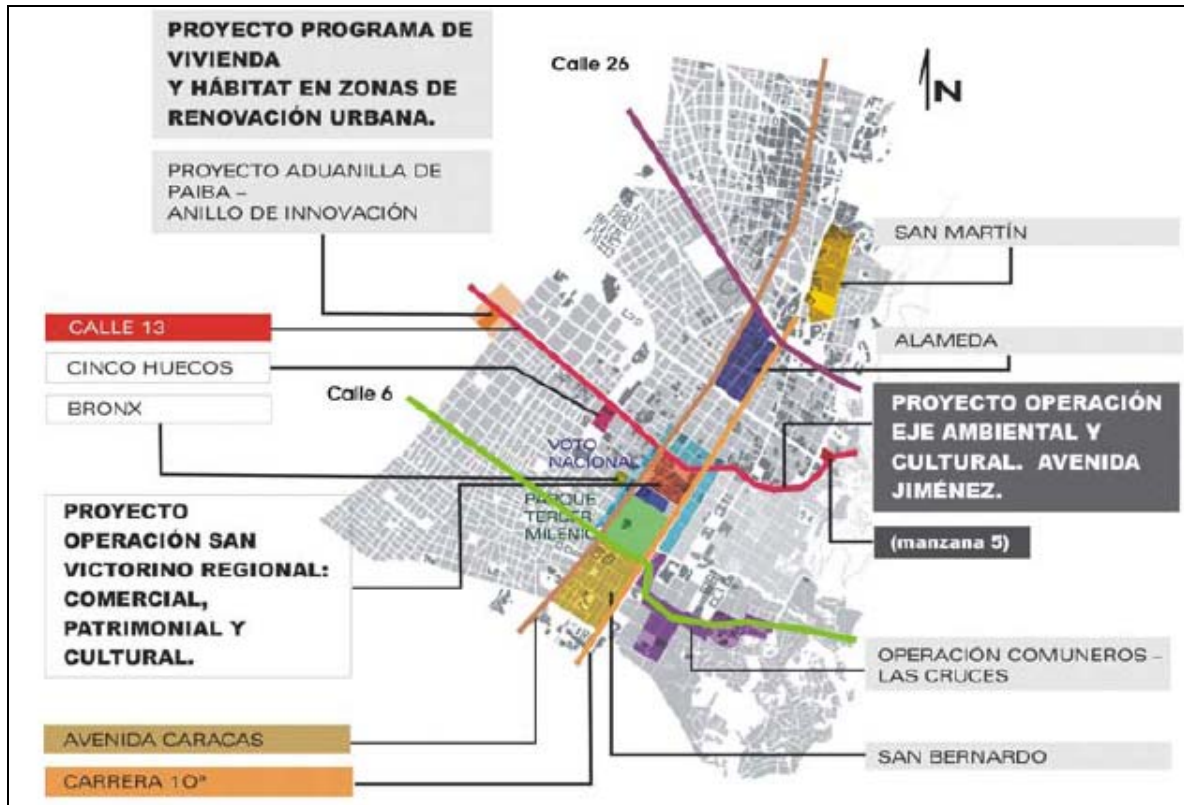


Figura 4.25 – Esquema de projetos dentro do marco da operação estratégica do centro de Bogotá.  
 Fonte: RENTERIA, 2005.

Para cumprir com as anteriores diretrizes, a Operação Centro contém vários projetos como o evidencia a figura 4.25. Esses projetos têm como objetivo recuperar o espaço público no setor (projeto *San Victorino*) (Figura 4.26), diminuir a poluição ambiental (projeto eje ambiental y cultural *Avenida Jimenez*) e recuperar zonas de alto impacto (*Barrio el cartucho -parque Tercer Milênio*) (Figura 4.27).



Figura 4.26 – Foto de antes e depois da renovação urbana da Plaza San Victorino localizada no centro de Bogotá.

Fonte: BOGOTA, 2006



Figura 4.27 – Foto do Antigo bairro El Cartucho, principal “boca de fumo” da cidade, hoje Parque 3er Milênio.

Fonte: BOGOTA, 2006.

Para apoiar estas operações, a Prefeitura Municipal criou, através do Acordo Municipal nº 33 de 1999, a Empresa de Renovação Urbana de Bogotá (ERU). A ERU tem por objeto administrar, liderar, promover e coordenar, mediante sistemas de cooperação, integração imobiliária ou reajuste de terra, a execução de atuações

urbanas integrais para a recuperação e transformação de setores deteriorados. Essas atuações, por sua vez, serão realizadas por meio de programas de renovação e desenvolvimento urbano, e de projetos estratégicos no solo urbano e de expansão, com o fim de melhorar a competitividade da cidade e da qualidade de vida de seus habitantes (JÁCOME , 2004; RENTERIA, 2005).

A ERU, como instrumento de gestão imobiliária, contempla a promoção e o desenvolvimento imobiliário de projetos integrais de iniciativa pública com participação do setor privado. A ERU é a via pela qual poderão ser desenvolvidas as parcerias público-privadas dentro dos projetos de renovação urbana em Bogotá (RENERIA, 2005). Porém, tendo todo o necessário para a implementação de instrumentos de gestão do solo, nem a Empresa, nem o Plano Zonal contemplam nem difundem a implementação de instrumentos de Transferência do Direito de Construir como forma efetiva e mecanismo chave para conseguir a integração da iniciativa pública com os interesses do mercado imobiliário e dos proprietários dos imóveis sob interesse de preservação (JÁCOME, 2004).

A cidade planeja investir nos próximos três anos mais de 15 milhões de dólares nos projetos de renovação que compreendem o plano zonal do centro e a operação centro histórico – centro tradicional (RENERIA, 2005). O uso deste montante poderia ser potencializado através da utilização e desenvolvimento de programas ou instrumentos de Transferência do Direito de Construir no setor, destinados a arrecadar recursos para a preservação de imóveis de interesse de preservação e de interesse especial de preservação, criando assim uma espécie de autofinanciamento para os proprietários de imóveis no centro, toda vez que através da venda e transferência de potencial construtivo poderiam ser arrecadados recursos que permitiriam a renovação e conservação dos prédios.

#### **4.4.4 CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA VIÁRIA.**

---

Outra possibilidade não contemplada pelo POT de Bogotá é a de utilizar os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, direitos adicionais de construção neste caso, como ferramentas para o financiamento de obras de infraestrutura pública.

Desde 1998 Bogotá vem implementando um novo sistema de transporte massivo chamado TRANSMILENIO. Para esse propósito, foi criada em 1998 a empresa de transporte do terceiro milênio (Transmilenio S.A.). Com a criação da empresa pelo POT, a administração municipal assumiu o planejamento, organização, controle e construção da infra-estrutura viária do projeto (PARIAS,A. E

LUNA,A.2002), que está dividido em fases de implementação (Figura 4.28). A fase I foi concluída no ano 2000 e se espera que a fase II entre a funcionar em sua totalidade a finais de abril de 2006. A fase I, que conta com 42 quilômetros de vias exclusivas, custou 970 milhões de pesos colombianos, representando um custo medio de 6,82 milhões de dólares por quilometro construído. Já na fase II, a mesma extensão representou um investimento de 2,5 bilhões de pesos colombianos, estabelecendo um custo de 14,8 milhões de dólares por quilômetro construído (EL TIEMPO, 2006).

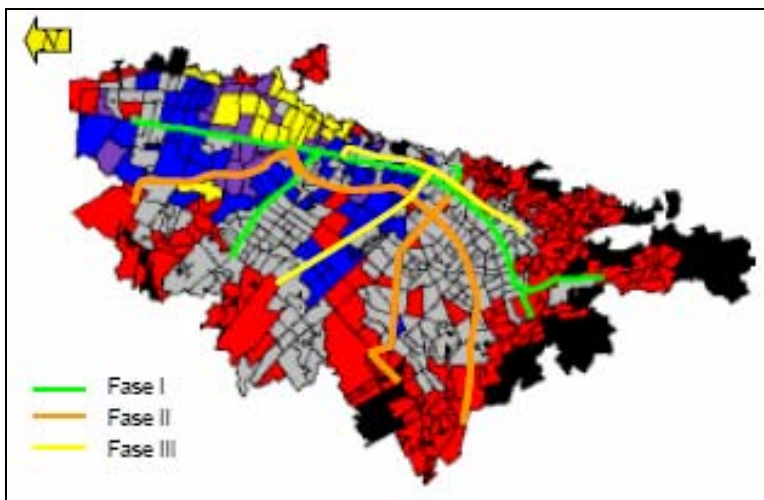


Figura 4.28 – Gráfico das Fases I, II e III do sistema Transmilenio.  
Fonte: HIDALGO, 2004

A fase III, que atualmente se encontra em processo de viabilização, contempla a construção de 20,4 quilômetros de vias exclusivas e conta com um orçamento de 1,3 bilhões de pesos colombianos<sup>8</sup> para sua execução, o que representa, segundo alguns especialistas, que o quilometro terá custos superiores a 25 milhões de dólares (CÂMARA DE COMÉRCIO, 2005), representando quase quatro vezes o custo do quilômetro promedio da fase I e um desembolso elevado de dinheiro para o Estado e para os cofres públicos da cidade.

Embora o governo nacional e distrital tenha coberto os gastos até a fase III, as seguintes fases do sistema não contam com recursos orçamentários, e devem ser procuradas novas fontes de financiamento para sua execução. Porém, o POT não contempla, além do endividamento com empréstimos internacionais, a utilização de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de construir para a construção de infra-estrutura viária.

<sup>8</sup> Todas as cifras se encontram em pesos constantes a 2003.



Uma constante na construção das distintas fases do sistema Transmilenio é a localização de complexos comerciais (hipermercados, *outlets*, *shoppings centers*, *etc*) e conjuntos habitacionais no entorno dos terminais localizados em áreas de tratamento de consolidação e desenvolvimento (HIDALGO, 2004). Por tal motivo, contemplar o desenvolvimento de instrumentos que envolvam a comercialização de direitos adicionais de construção nessas áreas seria uma opção para dinamizar corretamente o crescimento da cidade, ao tempo que poderia representar a entrada de recursos financeiros para a construção da infra-estrutura requerida pelo sistema.

## **5 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS COM INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.**

---

### **5.1 OUTORGA ONEROSA E TRANSFERENCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL**

---

A seguir é apresentada uma breve resenha sobre a situação dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir no Brasil. Essa resenha facilita o entendimento do papel destes instrumentos dentro do universo urbano brasileiro.

#### **5.1.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL**

---

A partir da década de 1950, a questão urbana no Brasil, passa a ser encarada como um problema social a ser resolvido no âmbito do poder público municipal, através de políticas de desenvolvimento urbano, organizadas pelo planejamento urbano (NOBRE, 2004). No final dos anos 60 e início dos anos 70, como consequência do acelerado crescimento urbano, começam a ser implementadas leis de uso e ocupação do solo urbano, as chamadas leis de Zoneamento, na maioria das cidades brasileiras (BRAGA, 2001).

O intuito do Zoneamento é a divisão do território em zonas com o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade de sua população. O Zoneamento, como expressão da organização territorial, tenta maximizar as localizações das atividades urbanas, reduzindo desvantagens e otimizando vantagens de vizinhança, reconhecendo que o mercado é incapaz de fazê-lo, sobretudo do ponto de vista social (CARVALHO, 2000). O Zoneamento, em seus primeiros estágios, foi um instrumento operacional amplamente criticado pela falta de critérios de planejamento urbano na sua implementação (CARVALHO, 2000; BRAGA 2001). Alguns autores consideram que o zoneamento ajudou a ampliar, de forma exponencial, a segregação sócio-espacial e especulação imobiliária já presentes nas cidades brasileiras (CAMPOS FILHO, 1999; VILLAÇA, 1998-1999; MARICATO, 2003).

No final dos anos setenta e começo dos anos oitenta, a profunda segregação sócio-espacial, produto da especulação imobiliária, a exclusão dos menos

favorecidos na cidade e a pouca integração das normas urbanísticas com a realidade brasileira, fazem com que a dimensão social passe a predominar na tematização da questão urbana por parte dos recém surgidos movimentos sociais (RIBEIRO; DOS SANTOS, 2001). Nesta época, muitas proclamas são erguidas com o fim de concretizar e efetivar os princípios da Função Social da Propriedade e da Cidade. (LEAL, 1998). O intenso clima de reforma urbana que se apodera do imaginário coletivo nos anos 80 e que tem suas raízes nos movimentos sociais de décadas anteriores, procura a consolidação de uma Política Urbana que centre sua função na intervenção da propriedade privada da terra, na regulamentação e organização do uso do solo urbano e na participação das camadas populares na gestão da cidade (ROLNIK; SOMEKH, 2000; SOUZA, 2003). Essa intenção se manifesta na aparição da Carta Constitucional de 1988 e na difusão de planos de desenvolvimento urbano, nos quais a reforma urbana distributiva, organizadora e estratégica aparece como elemento chave do planejamento das cidades. A constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de sua participação no cenário fiscal, político e social, participação esta que, alavancada por um processo de descentralização política e administrativa, visava uma maior vinculação cidadã no planejamento das cidades e uma melhor gestão e eficiência dos governos locais (LEAL, 1998; MALUF, 1997; ROLNIK; SOMEKH, 2000).

Na Constituição Federal de 1988, a Função Social da Propriedade e Função Social da Cidade são vinculadas à Política Urbana como princípios indispensáveis para perseguir a organização coerente dos assentamentos urbanos. O texto constitucional estabelece o seguinte:]

**“Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988)”.

Na constituição de 1988, o Plano de Desenvolvimento Urbano, chamado de Plano Diretor, é o veículo principal para a concretização da idéia exposta no Artigo 182 pois, no papel de ferramenta básica da Política Urbana, suas diretrizes deverão estar concentradas ao redor dos princípios da Função Social da Propriedade Urbana e da Cidade:

“1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (BRASIL, 1988)”.

Sendo o disposto na Constituição vago quanto à definição da forma, como deveria ser regulamentada a política urbana através dos planos diretores, alguns municípios implementaram mecanismos e instrumentos de gestão que facilitaram a incorporação dos princípios constitucionais à dinâmica urbana brasileira. Dentre esses instrumentos, é possível destacar a Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir, os quais constituem ferramentas para frear a especulação imobiliária e harmonizar o desenvolvimento dentro dos assentamentos urbanos (CAMPOS FILHO, 1999; VILLAÇA 1999).

Já no começo do século XXI, fruto de um difícil e vagaroso processo de tramitação de mais de dez anos no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Sua função é regulamentar a política urbana a ser seguida pelos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, dando alcance ao estabelecido no Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (BRAGA, 2001; BRASIL, 2001; RIBEIRO; DOS SANTOS, 2001; CARVALHO 2001; FERNANDES, 2005; SOBRANE, 2005). O Estatuto da Cidade viabiliza a incorporação de importantes instrumentos de gestão à dinâmica urbana, instrumentos previstos desde 1988 mas que por falta de uma lei federal que os regulamentasse, permaneciam sem aplicação ou colocados em prática por alguns Municípios. Dessa forma, o Estatuto aglutina em torno do Plano Diretor, instrumentos de índole econômica, político-administrativa, fiscal e jurídica, tornando seu cumprimento obrigatório para as cidades (ROLNIK, 1997, SOUZA, 2002; SOBRANE, 2005).

Estes instrumentos de Política Urbana são delineados pelo Artigo 4 no Capítulo II do Estatuto da Cidade, e se destacam, por sua hierarquia e obrigatoriedade, o Plano Diretor e os referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir, à Transferência de Potencial Construtivo e às Operações Urbanas Consorciadas via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

### **5.1.2 SITUAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA E DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL**

---

No Brasil, os instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir começaram a ser discutidos em meados dos anos 1970 por técnicos e intelectuais. Mas foi no início dos anos oitenta que este tipo de instrumentos começaram a ser utilizados em várias cidades brasileiras. A primeira vez que se

comentou sobre estes instrumentos foi num seminário interno do antigo Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAN - em 1975. O assunto em discussão era a separação do direito de construir do direito de propriedade, ao que se chamaria “direito de superfície” (SILVA, 1995, BRASIL, 2001).

No mesmo ano, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal - CEPAM -, hoje Fundação Prefeito Faria Lima, elaboraria um conceito que serviria para a definição dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. O conceito ressaltava que desses instrumentos podiam ser desprendidas duas correntes: a urbanística e a financista. A primeira desprezava os aspectos financeiros do instituto, para realçar suas características como instrumentos de controle do uso do solo e, a financista centrava seu argumento na preocupação de conseguir novos instrumentos de arrecadação financeira para o município (LIRA, 1997; SANTANA, 2005; SILVA, 1995; SOBRANE, 2005).

Em 1976, com seu conceito ainda em formação, a idéia dos instrumentos foi lançada no Congresso Estadual dos Municípios de São Paulo, dando-se ênfase às possibilidades financeiras que se abririam para os municípios com a implementação destes. A idéia era estabelecer um sistema que assegurasse a todos os proprietários de terrenos urbanos o direito de construir uma área proporcional à área do terreno. O interessado em construir além da área de seu terreno adquiriria do Poder Público o direito de construção da área excedente. A contrapartida recebida por esta concessão serviria para a dotação de equipamentos urbanos necessários para suportar tal adensamento.

As primeiras propostas que começaram a circular no país incorporavam várias dimensões de utilização dos instrumentos. Uma delas previa a viabilização de uma política de controle de densidades e a separação do direito de construir e de propriedade. Uma segunda previa a necessidade de viabilizar instrumentos de preservação histórica e ambiental e, uma terceira previa a obtenção de recursos para o financiamento de equipamentos e infra-estrutura pública (GRAU, 1991; SILVA, 1995).

Em 1977, uma primeira formulação nacional dos instrumentos foi feita pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (CNPUR). Porém, causou grande controvérsia e foi abortada. Uma das principais razões da controvérsia era a natureza jurídica da contrapartida ou cobrança e sua constitucionalidade (SILVA, 1995; BRANCO, 2000).

No mesmo ano, com o intuito de resolver interrogantes surgidos, o CEPAM organiza na cidade de Embu, um congresso sobre os instrumentos, que dá origem a um dos documentos mais importantes sobre o tema no país. A Carta de Embu foi elaborada com a participação de juristas, arquitetos, urbanistas e economistas. Seu texto estabelecia que, se admitindo que o loteador é obrigado a entregar ao Poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deveria oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), 1977, p. 170). Baseados nesse argumento os elaboradores da Carta de Embu consideraram que era constitucionalmente válido:

“A fixação, pelos municípios, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos. Que esse coeficiente não interferia com a competência municipal de estabelecer diversos índices de utilização dos terrenos e que toda edificação por cima do coeficiente único seria considerada solo criado (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), 1977, p. 171)”.

Porém, as conclusões mais importantes que serviriam de base para a implantação destes instrumentos em distintas cidades brasileiras, levaram à percepção de que era constitucional exigir, na forma da lei municipal, que o interessado em criar solo entregasse ao poder Público áreas proporcionais ao solo criado, mas, se não fosse possível, por inexistência ou por não atender aos requisitos exigidos, era admissível sua substituição pelo equivalente econômico. Da mesma forma, o proprietário do imóvel sujeito a limitações administrativas, que impedissem a plena utilização do coeficiente único de edificação, podia alienar a parcela não utilizável do direito de construir. No caso de imóvel tombado, o proprietário poderia alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), 1977, p.171).

A Carta de Embu tentava esclarecer a condição dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir como ônus aos empreendedores imobiliários e não como um tributo exigido pela administração municipal. O intuito dos gestores do documento era dar primazia à idéia destes instrumentos como veículos redistributivos e de compensação fundiária (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), 1977; GRAU, 1991; BRASIL 2001).

Em meados da década de 80, em algumas cidades do país, surgem propostas associando os instrumentos com a flexibilização dos controles de uso e

ocupação do solo. Estas propostas foram inicialmente concebidas com a intenção de estabelecer parcerias entre a iniciativa privada e o poder público, tendentes a aproveitar o dinamismo privado para a solução do problema da habitação subnormal (favelas). A idéia central era promover a construção de habitações populares mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos (SÃO PAULO, 1986; MARICATO; FERREIRA, 2002).

Um exemplo desta versão do instituto é o instrumento conhecido como Operações Interligadas, implantado na cidade de São Paulo em 1986, o qual, estabelecia que os proprietários de terrenos ocupados por favelas, podiam requer à prefeitura do município, a modificação dos índices e características de uso e ocupação de solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e doar ao poder público habitações de interesse social para a população favelada (SÃO PAULO, 1986).

Até o surgimento desta versão, no panorama brasileiro, os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir eram pensados como uma estratégia de recuperação dos ônus causados pelo adensamento, e como uma possibilidade de que os proprietários de imóveis históricos efetivassem o estabelecido nas leis municipais de zoneamento. A aprovação da lei que instaurou as Operações Interligadas, como instrumento de Política Urbana, marcou uma ruptura conceitual e de objetivos em relação às outras versões dos instrumentos. A ruptura, como já foi estabelecido, consistiu na associação dos instrumentos com a idéia de flexibilização dos controles de uso e ocupação do solo urbano. As operações interligadas evoluíram para o que hoje se conhece pelo nome de Operações Urbanas Consorciadas e são implementadas por meio de Certificados de Potencial Adicional de Construção (BRASIL, 2001).

No início dos anos 90, outros municípios, guiados pelo capítulo sobre reforma urbana da Constituição de 1988, incorporaram a seus Planos Diretores e leis orgânicas, novos instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras. As cidades que incorporaram estes instrumentos, o fizeram tanto em sua versão flexibilizadora como redistributiva, sob a forma de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência de Potencial Construtivo e Operações Urbanas Consorciadas via CEPAC. Da mesma forma, no plano acadêmico e político-administrativo, documentos como a Carta de Angra, que resultou no Seminário Intermunicipal sobre Plano Diretor e Gestão Democrática em 1990 na cidade de Angra dos Reis, propôs-se a utilização deste tipo de instrumentos para a recuperação da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos (BRASIL, 2001).

### **5.1.3 INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL.**

---

Atualmente, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, contempla praticamente todas as possibilidades experimentadas pelas cidades brasileiras na implementação dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, com exceção das operações interligadas (BRASIL, 2001). O Estatuto é uma guia de abrigatório cumprimento por meio da qual os municípios brasileiros devem elaborar seu Plano Diretor. A continuação é realizada uma síntese dos instrumentos na esfera federal.

#### **5.1.3.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir – Brasil.**

---

Segundo estabelece o Estatuto da Cidade nos Artigos 28, 29, 30 e 31, a Outorga Onerosa do Direito de Construir consiste na aquisição do direito de construir, com base nos limites traçados na legislação de uso do solo, em um determinado lugar, que gera uma contraprestação em dinheiro ou em terra para quem a utilize. Portanto, o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Os limites deste instrumento são traçados pelo coeficiente de aproveitamento, pelo zoneamento e pelas disposições que regulamentem até onde pode ser adquirido o direito de construir adicional. O objetivo primordial da Outorga Onerosa do Direito de Construir é separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Sendo estes direitos separados, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários. Igualmente, o Estatuto da Cidade elucida que deve ser criada uma lei específica que estabeleça as condições a serem observadas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida a ser exigida do beneficiário (BRASIL, 2001).

#### **5.1.3.2 Transferência do Direito de Construir – Brasil.**

---

A intenção deste instrumento é permitir aos proprietários de imóveis a serem preservados nas cidades uma compensação. Esta compensação deriva-se do fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidades básicos estabelecidos na lei não podem ser atingidos pelo risco de comprometer a preservação do imóvel de interesse histórico, paisagístico ou ambiental.



O Estatuto da Cidade, no seu Artigo 35, consigna que, por meio de lei municipal baseada no Plano Diretor, poderá ser autorizado ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel fosse considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Igualmente, a lei municipal encarregada de viabilizar o instrumento deve estabelecer as condições relativas à aplicação da Transferência do Direito de Construir (BRASIL, 2001).

Na maioria dos casos, a transferência somente é permitida quando o proprietário participa de um programa de preservação elaborado em conjunto com o poder público ou elaborado pela iniciativa privada e aprovado pelo ente técnico responsável.

#### 5.1.3.3 Operações Urbanas Consorciadas via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – Brasil.

---

As Operações Urbanas Consorciadas via CEPAC, tem origem em dupla matriz – europeia (particularmente francesa) e norte-americana. Tanto no caso europeu como no norte-americano, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público (BRASIL, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; NOBRE, 2002; SAVELLI, 2003).

Estas Operações Urbanas Consorciadas utilizam como instrumento de inter-relação entre o poder público e privado, Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), os quais representam a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estes certificados são válidos para uma área determinada que seja beneficiada por um investimento público a ser financiado pelos recursos gerados no leilão em oferta pública desses certificados (NOBRE, 2002; MACHADO, 2004). As Operações Urbanas Consorciadas, constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. As

operações envolvem simultaneamente: o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado), a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização por meio de certificados (BRASIL, 2001).

Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes. As operações recortam, da ordenação geral do uso e ocupação do solo, um determinado território e definem para este um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos, distintos da situação presente deste setor e das regras gerais vigentes de uso e ocupação do solo.

Deste modo, o Estatuto da Cidade, nos artigos 32, 33 e 34, estabelece que, por meio de lei municipal específica, baseada no Plano Diretor do município, poderão ser delimitadas áreas para aplicação de operações urbanas consorciadas. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada deverá contar com um plano de operação que deve conter, no mínimo, a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; a finalidade da operação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos interessados (proprietários, usuários permanentes, investidores privados); e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. A lei específica da operação urbana poderá ainda prever a emissão pelo município de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção, que serão alienados em leilão e servirão para o pagamento das obras necessárias à própria operação (BRASIL, 2001).

## 5.2 CURITIBA

---



Figura 5.1 – Foto Panorâmica da cidade de Curitiba (bairros Batel e Bigorriho)  
Fonte: COLEMONTS, 2005.

Antes de ser explicada a experiência de Curitiba com os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir é realizada uma contextualização, que tem por objetivo sintonizar ao leitor com alguns aspectos relevantes sobre a dinâmica urbana da cidade.

### 5.2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

---

A cidade de Curitiba é a capital do Estado do Paraná, um dos três Estados que compõem a Região Sul do Brasil (Figura 5.2). Fundada oficialmente no dia 29 de março de 1693, está situada num altiplano a 934 metros acima do nível do mar, carente de marcos de paisagem oferecidos pela natureza e com uma topografia levemente ondulada. A capital ocupa uma área de 432km<sup>2</sup>, está dividida em 75 bairros e conforme as últimas estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em julho de 2005 contava com uma população de 1.757.904 habitantes (Figura 5.3).



Figura 5.2 – Mapa de localização de Curitiba.  
Fonte: PRODAM, 2005.

Conta também com a presença de seis bacias hidrográficas em seu território, sendo a bacia do Rio Barigüi a de maior abrangência dentro da cidade, já que divide o município de norte a sul. Atualmente, tem uma área verde por habitante de aproximadamente 51 metros quadrados.

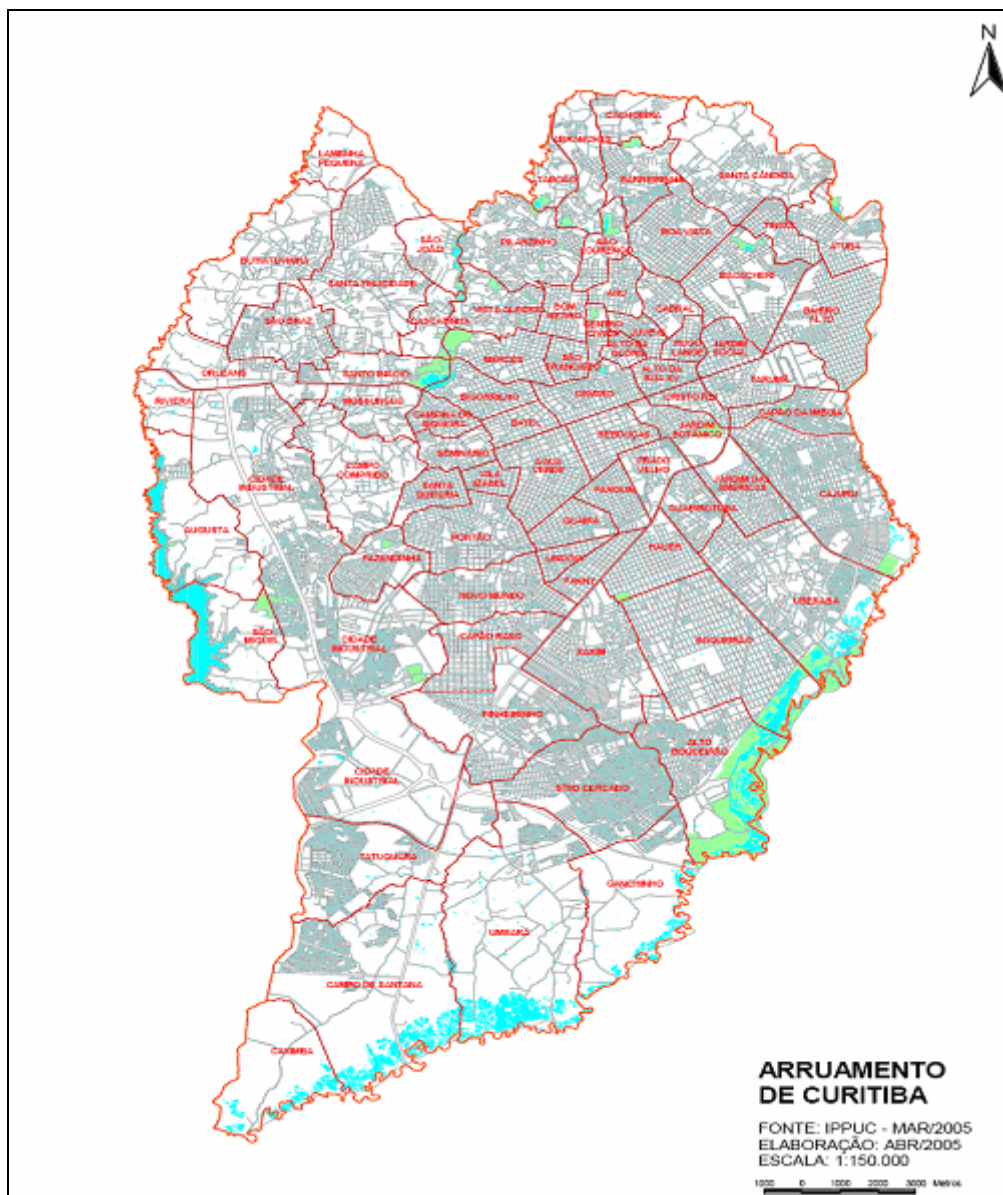


Figura 5.3 – Mapa político administrativo de Curitiba.  
 Fonte: IPPUC, 2005.

Curitiba é a cidade pólo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a qual compreende 26 municípios, com 3.186.099 habitantes, segundo estimativas do IBGE de julho de 2005 e um território de 13.528,46 km<sup>2</sup>, território este que limita-se ao Norte com o Estado de São Paulo, ao Sul com o Estado de Santa Catarina, a Serra do Mar ao Leste e a Oeste com o Segundo Planalto Paranaense (Figura 5.4).

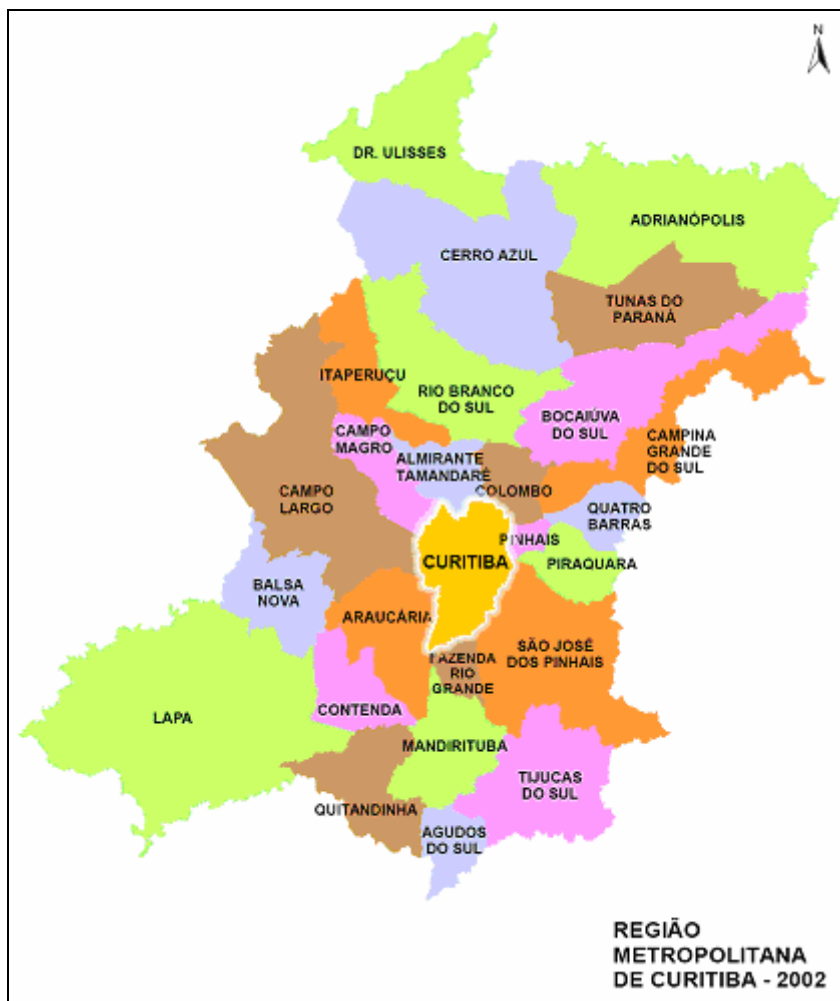


Figura 5.4 – Mapa de Curitiba e Região Metropolitana.

Fonte: IPPUC, 2005.

O crescimento populacional no Brasil ocorreu com maior ênfase a partir da década de 40, sendo que neste período 40% da população vivia nos centros urbanos. Em 1970 a população urbana chegou a 56%, já em 1979 era de 66%, em 1991 era de 75,59% e para no ano 2000 já tinha ultrapassado o 80% do total da população.

A cidade de Curitiba acompanha esse crescimento populacional até a década de 1980, mostrando uma taxa média geométrica de crescimento anual da população de 5,34% no período compreendido entre 1970 e 1980, passando de 609,026 a 1.024.975 habitantes como pode ser apreciado na Tabela 5.1. Porém, como consta na referida tabela, no período compreendido entre 1980 e 1991 a velocidade do crescimento diminuiu - a população de Curitiba apresenta um crescimento anual de 2,29% - o que é um reflexo do processo de consolidação do crescimento que vem acontecendo em todo o país e que em consequência reduz o fluxo migratório à cidade.

TABELA 5.1 – CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DE CURITIBA PERÍODO 1970-2005.

CENSOS E ESTIMATIVAS IBGE DA POPULAÇÃO	População município de Curitiba	População Região Metropolitana de Curitiba	Taxa média geométrica de incremento anual de Curitiba	Taxa média geométrica de incremento anual de RMC
1970	609.026	901.959	5,34%	5,44%
1980	1.024.975	1.532.329	2,29%	2,90%
1991	1.315.035	2.099.558	2,34%	3,32%
1996	1.476.253	2.471.771	1,83%	2,87%
2000	1.587.315	2.768.394	2,06%	2,85%
2005	1.757.904	3.186.099		

Fonte: IBGE, 2006.

De 1991 a 1996, a população passa de 1.315.035 a 1.476.253 habitantes, registrando uma taxa média de crescimento anual de 2,34%. Não obstante, de 1996 a 2000, o crescimento sofre uma baixa considerável, mostrando uma média anual de 1,83% e, de 2000 a 2005, segundo a estimativa realizada pelo IBGE a taxa média é de um 2,06% mostrando um aumento de 1.587.315 habitantes registrados no censo demográfico do ano 2000 a 1.757.904 habitantes projetados a julho de 2005.

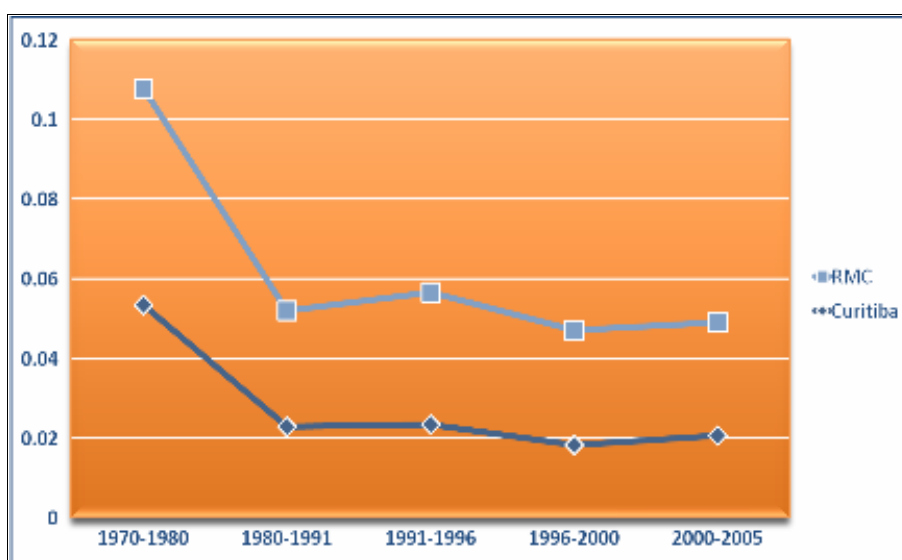


Figura 5.5 – Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento Anual da População do município de Curitiba e Região Metropolitana (RMC) no período 1970 -2005.

Fonte: IBGE, 2006.

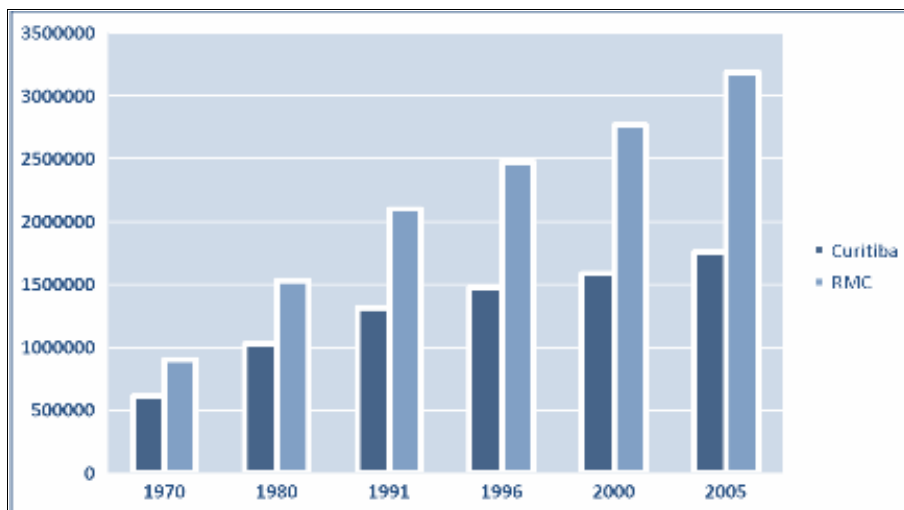


Figura 5.6 – Gráfico da População do município de Curitiba e Região Metropolitana (RMC) no período 1970 -2005.

Fonte: IBGE, 2006.

Portanto, como pode ser observado na Figura 5.5, o crescimento da população da cidade de Curitiba que parte de 5,34% na década de 1970, apresenta uma queda até os anos 1980, momento em que começa a busca de uma estabilização confirmada pelas pequenas diferenças das percentagens obtidas em décadas, censos e estimativas posteriores.

Em termos de planejamento urbano, já em 1857 Curitiba teve seu primeiro plano urbanístico, sob a responsabilidade do engenheiro francês Pierre Taulois. Nele foram consignadas recomendações quanto ao traçado e alinhamento das ruas existentes na cidade e, sugestões à administração pública quanto à preservação do plano de prolongamento destas. A intenção de Taulois era adaptar a cidade a uma série de exigências do Império para sua transformação em capital do Estado (SANTORO, 2002; SANTANA, 2005).

É possível notar a preocupação pelo Ordenamento Territorial nas primeiras décadas do século XX período no qual a cidade obteve de parte do Legislativo Municipal uma série de normas tendentes à regulamentação de procedimentos e à criação de normas de padronização das construções, com o intuito de incentivar e guiar o crescimento da cidade.

Em 1943, foi concebido pelo urbanista francês Alfred Agache o primeiro Plano Diretor de Urbanização de Curitiba. Esse Plano possuía uma concepção de cidade baseada na sua divisão em zonas especializadas, contendo um Plano das Avenidas da cidade, dos Centros Funcionais e dos Centros especializados (Figura 5.6). Dessa forma, além dos locais de residências foi prevista a implantação de vários centros funcionais setorizados: um militar, um esportivo, um de abastecimento, um de



educação, um industrial, um administrativo e centros de lazer. Ainda hoje estes centros desempenham sua função na cidade (Figura 5.7).

A conformação rádio-concêntrica da cidade, implementada pelo plano das avenidas, era cortada pelas quadrículas estabelecidas no zoneamento. Portanto, as principais vias conduziam do centro à periferia, e vice-versa, ou seja, as ligações entre bairros eram feitas através do centro. Como consequência do Plano Agache, foi aprovado em 1953 o primeiro Plano de Zoneamento da cidade (SANTORO, 2002).

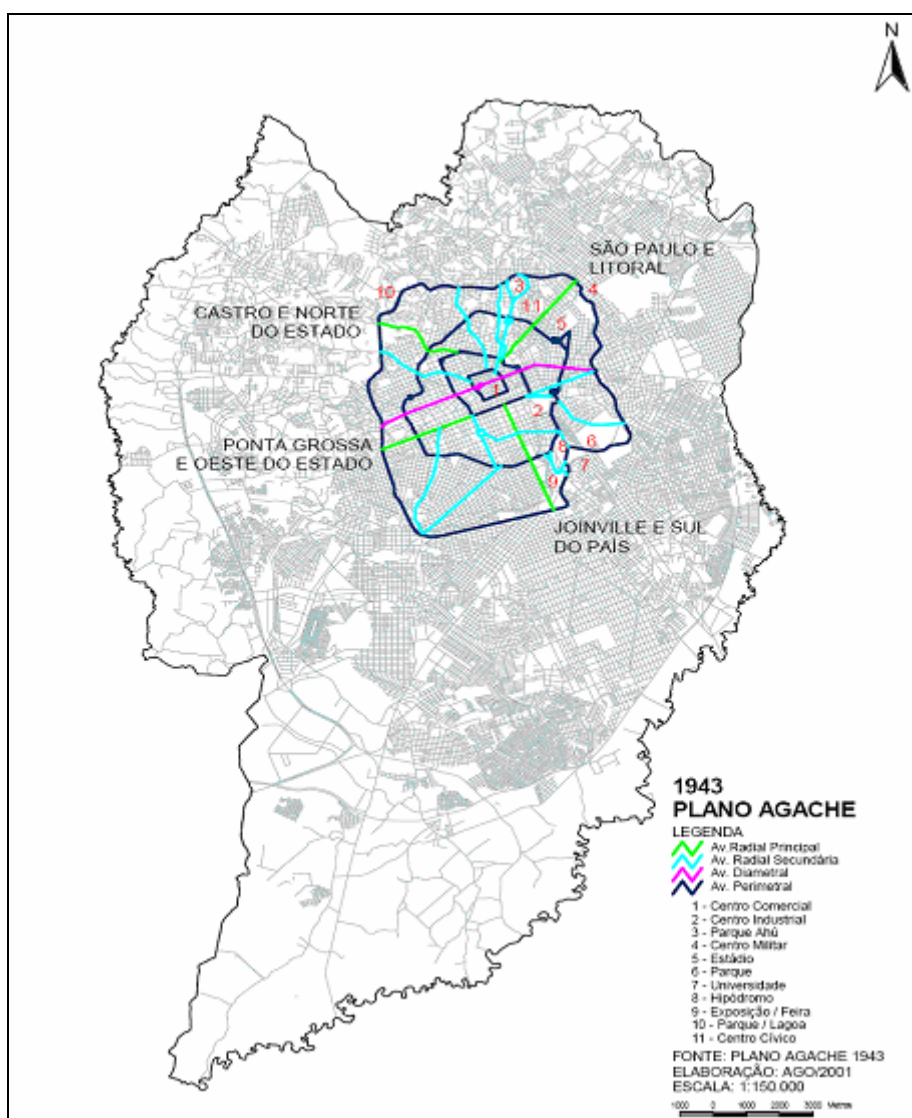


Figura 5.7 – Mapa do Plano Agache.  
Fonte: IPPUC, 2005.

Em 1960, como consequência do Plano Agache, a cidade foi dividida em unidades de vizinhança, dotadas de um conjunto mínimo de infra-estrutura e edificações que visava ao atendimento das necessidades básicas de seus

habitantes. Um dos principais componentes destas unidades era uma legislação específica para regular o uso e ocupação do solo.

Em 1965, acompanhando o constante crescimento da população urbana evidenciado na época (Tabela 5.1), que resultou no crescimento desmesurado da cidade e por conseguinte na defasagem do Plano Agache, foi necessária a elaboração de um Plano Preliminar de Urbanismo (SOUZA, 2001). Para a elaboração deste Plano foi contratada a empresa SERETE, que contou com a ajuda de uma equipe de técnicos da prefeitura da cidade. Para a coordenação dos trabalhos foi criada a APPUC (Assessoria de Pesquisa e Planejamento de Curitiba) que seria transformada depois no IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) (SOUZA, 2001; IPPUC, 2006). O Plano contava, entre suas prioridades, com o alinhamento das políticas públicas do transporte público coletivo, com as de uso e ocupação do solo urbano, as quais teriam como marco a mudança da configuração da expansão urbana do modelo radial ao de eixos lineares. Contaria ainda com a revisão do zoneamento da cidade para disciplinar e integrar coerentemente as áreas de expansão da cidade com as já consolidadas. A intenção do zoneamento e dos eixos do Plano era frear a ocupação espontânea e redirecionar o crescimento da cidade, propiciando novas alternativas para a habitação em alta densidade junto com a implementação de um sistema de transporte coletivo adaptável ao novo adensamento que se pretendia induzir (SANTORO, 2002).

Dessa forma, como resultado do Plano Preliminar, em 1966 foi aprovada, junto com o Plano Diretor do município, a Lei Municipal nº 2.828/66 que dotava de um Zoneamento o município e que consolidava as zonas já existentes, disciplinava o uso e ocupação do solo, estabelecia os setores estruturais, definia zonas residenciais, indicava o tipo de ocupação para outras e reservava áreas para a expansão urbana futura (DEL SANTORO, 2002, p. 35). O zoneamento, portanto, aliado ao sistema viário e ao transporte coletivo, passou de um simples instrumento disciplinador a funcionar como um agente indutor do desenvolvimento da cidade, já que utilizava, como mecanismo de planificação, o planejamento do uso do solo na caracterização de zonas específicas da cidade e suas funções características (IPPUC, 2006).

A Lei Municipal de Zoneamento foi revisada em 1969 e 1972, contemplando a incorporação de novas zonas residenciais e comerciais, sendo estabelecida, neste último ano, toda a área do município como área urbana. No ano de 1975, o zoneamento foi alterado pela Lei Municipal nº 5.234 de 10 de dezembro, sendo

dividia a cidade em Zonas Urbanas e Setores Especiais, que visavam a consolidar o alinhamento do tripé urbanístico transporte, sistema viário e uso do solo (Figura 5.8).

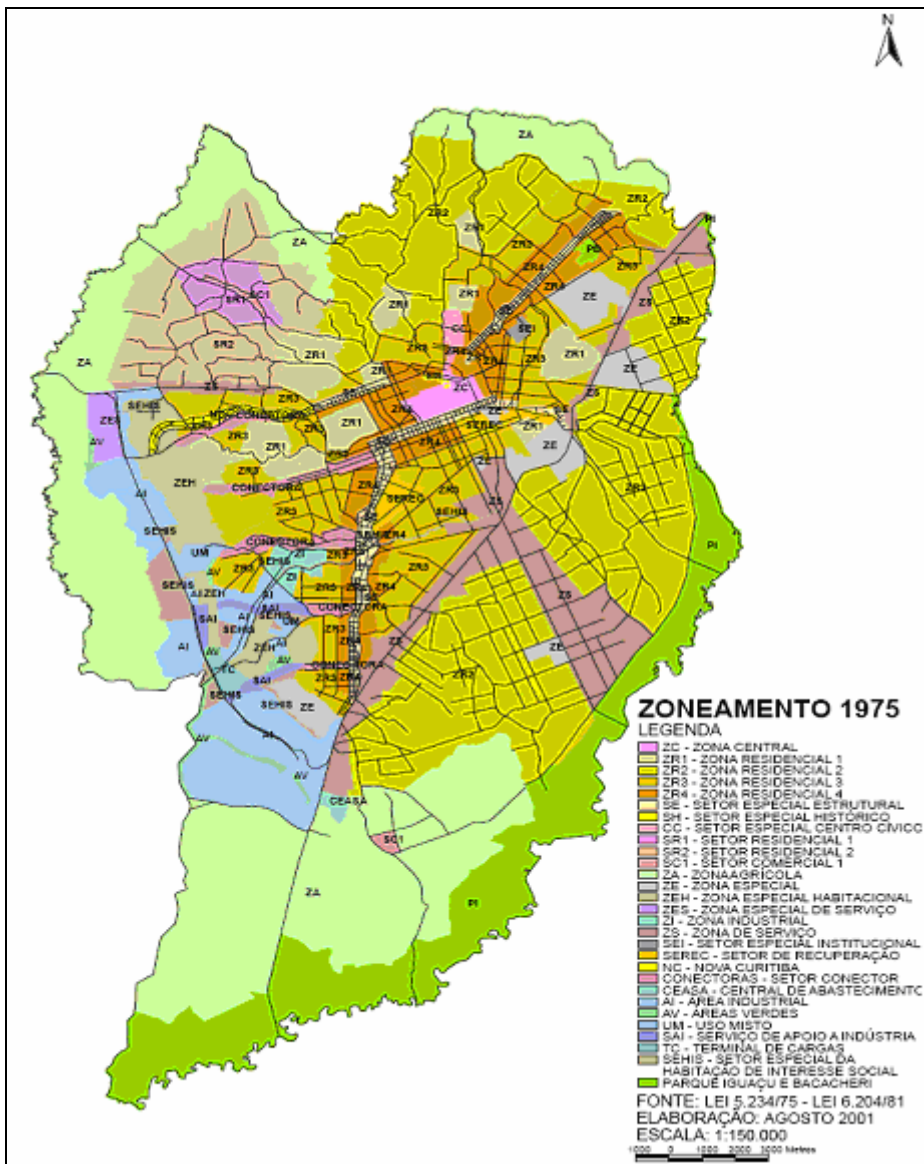


Figura 5.8 – Mapa de Curitiba, Zoneamento de 1975, Lei Municipal 5.234/75. Fonte: IPPUC, 2005.

A Lei nº 5.234 limitou a ocupação e adensamento das zonas residenciais periféricas e incentivou a ocupação das áreas próximas aos setores estruturais, permitindo que o térreo e o primeiro pavimento fossem destinados ao comércio e aos serviços. Junto às ruas utilizadas pelo transporte coletivo nas zonas residenciais foi permitida a concentração de atividades comerciais e de prestação de serviços de médio porte, como também foram estabelecidos coeficientes de aproveitamento e designados números de pavimentos e percentagens de ocupação para cada uma das Zonas Urbanas. Nos eixos estruturais do transporte coletivo, perto das zonas residenciais, foi incentivada e permitida a edificação em altura. Dessa forma, foi

estabelecida uma densidade habitacional que se aproveita dos eixos estruturais, tal como o mostram as Figuras 5.9 e 5.10.

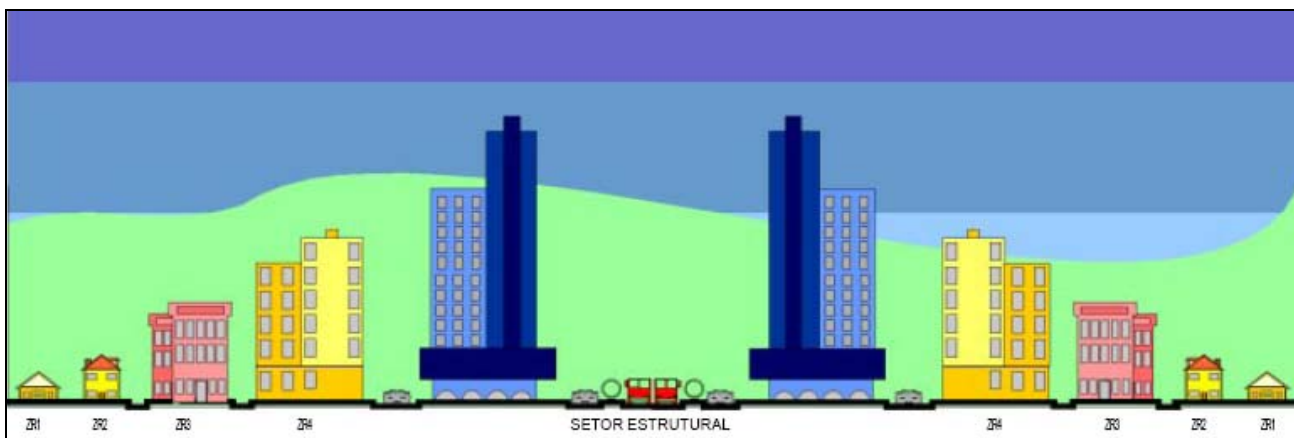


Figura 5.9 – Gráfico de densidade habitacional.  
Fonte: IPPUC, 1997.

Este zoneamento permaneceu em vigor até o ano 2000, ano em que foi promulgada com um conjunto de normas a Lei Municipal nº 9800/2000. Esta tinha por intuito a reformulação do zoneamento assim como a apresentação de novos instrumentos urbanísticos para enfrentar as novas necessidades da cidade.



Figura 5.10 – Vista área incluindo o setor estrutural sul – Av. Sete de Setembro e República Argentina.  
Fonte: IPPUC 1997.

Aprovada no final de 2000, a Lei nº 9.800/2000 representa a maior reformulação nas diretrizes de crescimento da cidade desde a instituição do Plano Diretor, em 1966. A nova legislação foi fruto de um processo de dois anos de estudos técnicos e uma ampla discussão com os diversos segmentos da sociedade (IPPUC, 2006). Esta lei dispõe sobre a divisão do território do município em zonas e setores e estabelece novos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, com o objetivo de ordenar e direcionar o crescimento da cidade (Figura 5.11).

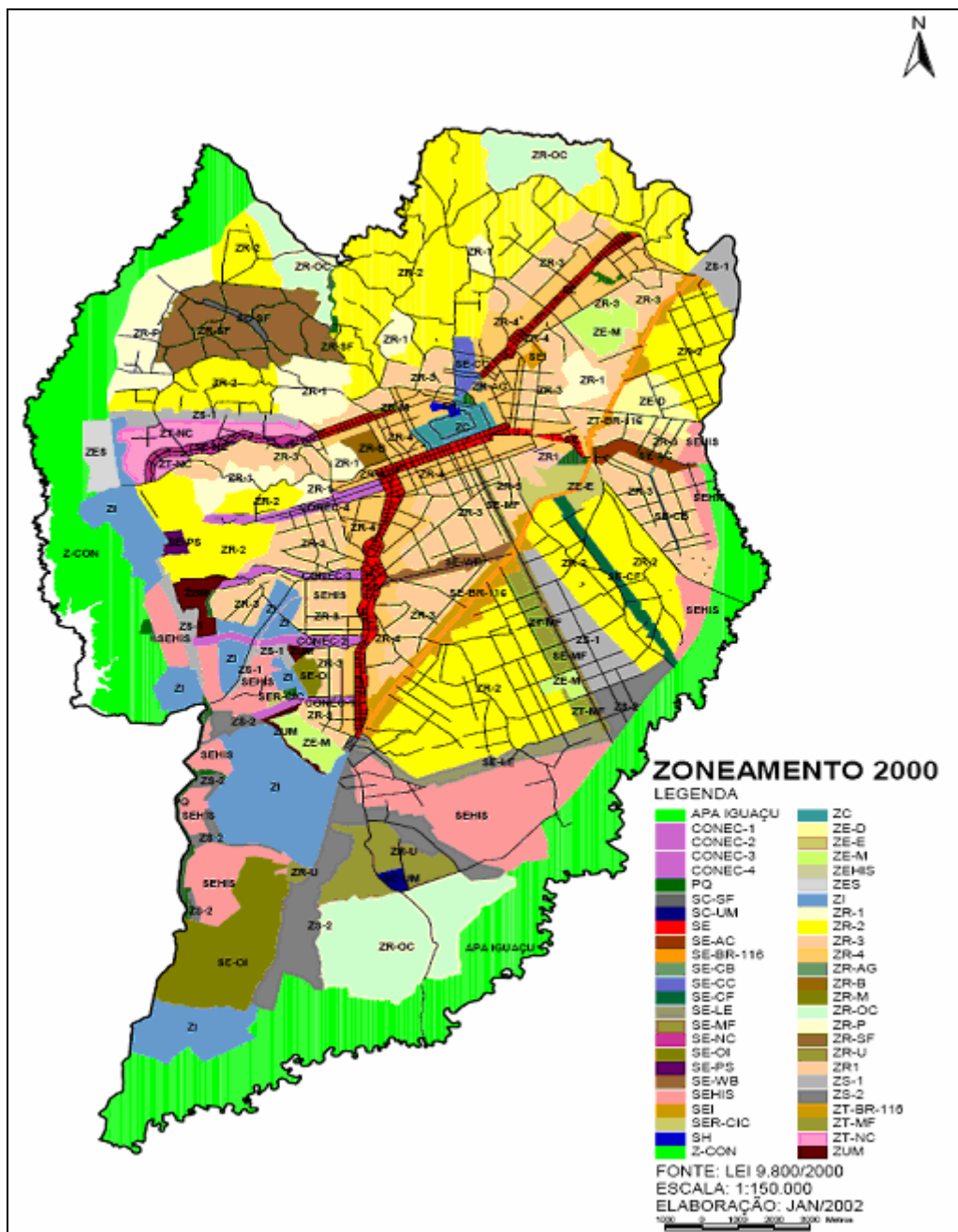


Figura 5.11 – Mapa de Curitiba, Zoneamento de 2000, Lei Municipal 9.800/00. Fonte: IPPUC 2005.

O zoneamento e os critérios de uso e ocupação do solo propostos atendem aos preceitos constitucionais de 1988 referentes à Política Urbana para o município, política urbana esta que conta entre seus objetivos mais importantes com a compatibilização das políticas de incentivos construtivos para a preservação do patrimônio cultural, paisagístico e ambiental da cidade, com o incentivo à ocupação ordenada do espaço urbano e com a integração do uso do solo com o sistema viário e o transporte coletivo.

A lei estipulou as zonas e setores de uso do solo que integram a cidade, assim como também os setores especiais que por sua localização dentro da cidade devem contemplar ordenações especiais de uso e ocupação. De forma similar, dentro da lei de zoneamento são classificados os usos respectivos, o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação dentro dos diferentes setores e zonas (Tabela 5.2). Entre os setores são destacados aquelas regiões e conjuntos de imóveis com um alto valor cultural, natural, ambiental e produtivo dentro do município.

A Tabela 5.2 é uma síntese do zoneamento previsto pela Lei Municipal 9.800 de 2000, dentro do qual encontram-se ressaltados a ênfase que as instâncias de planejamento fizeram na disposição dos coeficientes de aproveitamento, as taxas de ocupação e o número de pavimentos para as diferentes zonas e setores definidos no município. Esta tabela é uma constatação da forma como o município tem plenamente identificados os setores onde podem ser implementados os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir.

TABELA 5.2 – QUADRO SÍNTESE DO ZONEAMENTO PARA O MUNICÍPIO DE CURITIBA, ESTABELECIDO PELA LEI MUNICIPAL 9800 DE 2000.

CLASSE DE ZONAS E SETORES	DESCRIÇÃO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO, TAXA DE OCUPAÇÃO E PAVIMENTOS
<b>ZONA CENTRAL (ZC)</b>	Grande concentração de funções e atividades urbanas, uso múltiplo	contempla um Coeficiente de Aproveitamento (CA) igual a 5, com 100% de Taxa de Ocupação (TO) no térreo e 66% no primeiro pavimento.
<b>ZONAS RESIDENCIAIS (ZR)</b>	Divididas segundo características e intensidade de uso e ocupação do solo.	
	ZR-OC = de ocupação controlada	CA = 0,4; TO 30% e altura máxima de 2 pavimentos
	ZR1 = de baixíssima densidade	CA = 1; TO 50%; 2 Pavimentos.
	ZR2 = de baixa densidade	CA = 1; TO 50%; 2 Pavimentos.
	ZR3 = de média densidade	CA = 1; TO 50%; 3 Pavimentos.
ZR4 = de média - alta densidade	CA = 2; TO 50%; 6 Pavimentos.	
<b>ZONAS DE SERVIÇO (ZS)</b>	Áreas ao longo de grandes eixos viários, destinadas à implementação de comércio e serviços.	CA = 1; TO 50%
<b>ZONAS DE TRANSIÇÃO (ZT)</b>	Áreas limítrofes e zoneamentos conflitantes, onde se pretende amenizar os impactos de uso e ocupação do solo.	CA = 1; TO 50%; 2 e 4 Pavimentos.
<b>ZONAS ESPECIAIS (ZE)</b>	Grandes espaços físicos cujo uso e ocupação do solo prevê a existência de edificações, equipamentos e instalações institucionais.	CA = 0,5; TO 30%; 4 Pavimentos.
<b>SETORES ESPECIAIS</b>	Áreas com ordenação específica de uso e ocupação do solo, condicionadas a suas características, localização, finalidade e ocupação; existentes ou projetadas segundo diretrizes públicas.	
	SETOR ESPECIAL ESTRUTURAL: EIXOS ESTRUTURANTES (prolongamento do centro da cidade)	CA = 4; usos similares a ZC
	SETORES ESPECIAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO (eixos de crescimento complementares, de ocupação mista e de média -alta densidade habitacional).	em sua maioria CA = 1; TO 50% e 4 Pavimentos.
	ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	ocupação restrita e diferenciada
	SETOR ESPECIAL DE ÁREAS VERDES	condições especiais de aproveitamento, preservação estimulada através de incentivos fiscais e construtivos via o solo criado.
	SETOR ESPECIAL DO ANEL DE CONSERVAÇÃO SANITÁRIO AMBIENTAL	preservação permanente
<b>SETORES ESPECIAIS DO SISTEMA VIÁRIO BÁSICO</b>	Conjunto de vias públicas hierarquizadas que constituem o suporte básico da circulação urbana.	

Fonte: DEL SANTORO, 2002.

A Lei Municipal 9.800 define como Patrimônio cultural, natural e ambiental do município o conjunto de bens existentes de domínio público ou privado, cuja proteção e preservação seja de interesse público. Estes imóveis podem ser identificados como: Unidades de Interesse de preservação, Unidades de Conservação, o Anel de Conservação Sanitário- ambiental e Áreas Verdes. O

zoneamento, no seu Artigo 43, objetivando a proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental do município, estabelece que ao imóvel que compõe esse patrimônio poderá ser estabelecida condição especial de ocupação ou a autorização pelo órgão competente e a transferência à terceiros do potencial construtivo permitido. O zoneamento do ano 2000 continua cumprindo até hoje com sua função como agente organizador e orientador do crescimento da cidade de Curitiba. Nele, os outros instrumentos de política urbana previstos pela Constituição de 1988 e mais recentemente pelo Estatuto da Cidade, encontram seu suporte conceitual e funcional.

## **5.2.2 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.**

---

Em Curitiba, são vários os instrumentos utilizados pelo governo local que se valem do direito de construir para a gestão do uso do solo urbano. Desde o início dos anos 80, sob a forma de incentivos construtivos, a cidade prevê a recuperação de imóveis de valor cultural. A partir de 1990, estes incentivos construtivos são instituídos para a implantação de programas habitacionais de interesse social. Hoje, este instrumento é conhecido como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

### **5.2.2.1 Aspectos Programáticos**

---

Em 1990, foi instituída a Outorga Onerosa do Direito de Construir, conhecida comumente como o instituto do Solo Criado. O instrumento possibilita o acréscimo do potencial construtivo e/ou do número de pavimentos em edifícios habitacionais nas diversas Zonas Residenciais da cidade, estabelecidas no zoneamento. O objetivo em primeira instância é transferir imóveis urbanos e recursos financeiros ao Fundo Municipal de Habitação (Figura 5.12).

O zoneamento da cidade é peça fundamental do instrumento, já que este distingue as zonas nas quais podem ser acrescidos pavimentos, atingindo um número superior ao permitido pela legislação urbanística. Ao delimitar o coeficiente de aproveitamento e as taxas de ocupação nas distintas zonas e setores da cidade, a administração local traça como zonas receptoras do direito de construir, aqueles locais da cidade que contam com melhor infra-estrutura para desenvolver empreendimentos imobiliários de maior tamanho. E, por conseguinte, os locais para os quais será guiado o crescimento urbano (IPPUC, 2006).



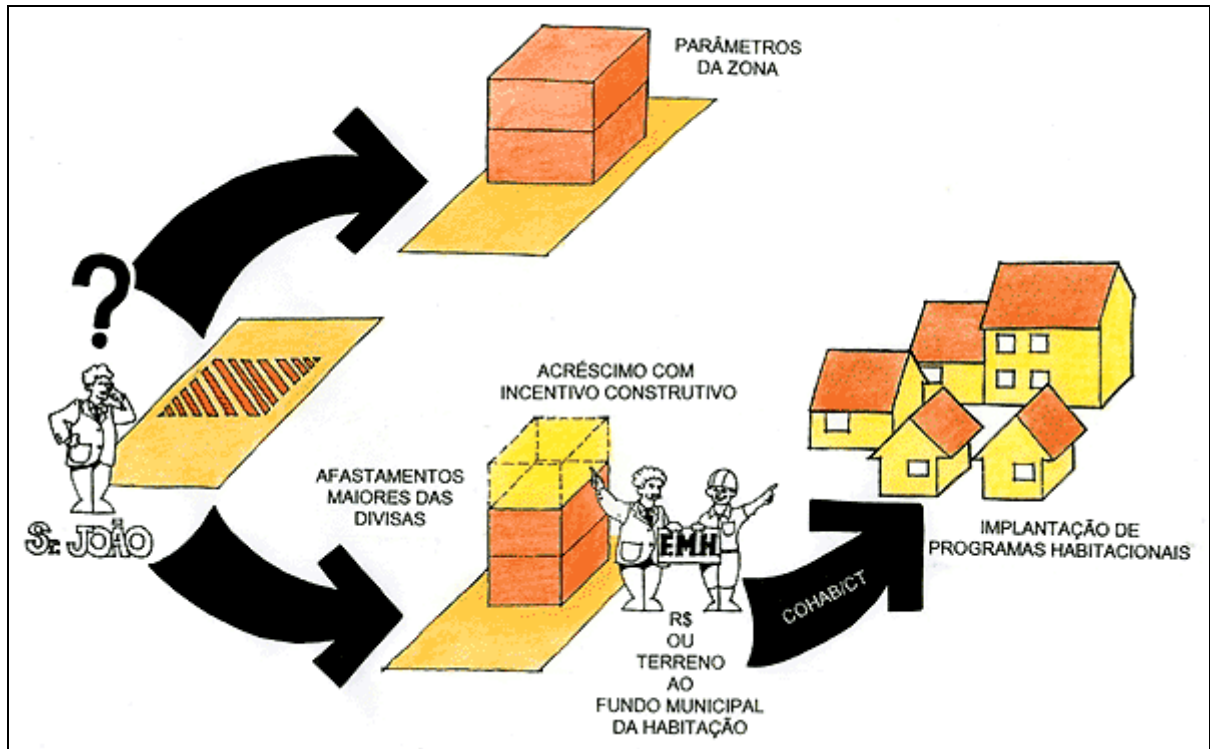


Figura 5.12 – Gráfico da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Curitiba.  
Fonte: IPPUC, 2005.

Desde a concepção do instrumento, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) tem contemplado para a caracterização das zonas receptoras os princípios de infra-estrutura disponíveis, a localização e o interesse dos agentes imobiliários na zona receptora dos direitos (IPPUC, 1997).

Atualmente, as zonas onde a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser exercida, segundo a lei de zoneamento de 2000, são: os eixos estruturantes; os eixos de adensamento; as áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade; as áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade e as áreas com destinação específica. Igualmente, a Outorga Onerosa do Direito de Construir também pode ser aplicada nos lotes com testadas para os eixos viários principais e para a regularização de edificações, desde que garantidas as condições de habitabilidade e de qualidade ambiental estipuladas pelo município (Figura 5.13).



Figura 5.13 – Foto de prédio com incentivo construtivo ao lado de outro com parâmetros de ocupação normal da zona (ZR-4).

Fonte: IPPUC, 2005.

Os acréscimos máximos ao coeficiente de aproveitamento indicado na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo pela outorga onerosa, devem ser proporcionais à infra-estrutura existente conforme o setor ou zona onde sejam localizados os incentivos (Tabela 5.2). Nos setores anteriormente identificados, o número de vezes que o coeficiente pode ser acrescido deve ocorrer da seguinte forma:

- a) nos eixos estruturantes: até 2 (dois);
- b) nos eixos de adensamento: até 2 (dois);
- c) nas áreas de ocupação mista alta, média e baixa densidade: até 2 (dois);
- d) nas áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade: até 1 (um);
- e) nas áreas com destinação específica: até 1 (um).

No estágio inicial da implementação do instrumento, os recursos captados eram destinados somente para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (Figura 5.13), porém, na atualidade, os recursos arrecadados pelo instrumento podem ser aplicados, além do citado anteriormente, para a:

- I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária;
- II - promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental;
- III - ordenamento e direcionamento da ocupação urbana;
- IV - criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

### 5.2.2.2 Aspectos Legais

---

A lei que concebeu a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi a Lei Municipal nº 7.420/90. Essa lei instituiu incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e criou Comissão de Política Habitacional. Entende-se por programas habitacionais de interesse social para os fins desta lei, aqueles gerenciados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT - e destinados às famílias de baixa renda (Figura 5.14). A lei entendeu por programas habitacionais não apenas a habitação de interesse social, como também as obras de infra-estrutura e equipamentos a ela vinculados, exceto os na área de transporte coletivo (CURITIBA, 1990).



Figura 5.14 – Foto programa habitacional de interesse social COHAB-CT.  
Fonte: IPPUC, 2003.

O incentivo de que trata esta lei é a concessão de um aumento no potencial construtivo, assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e na altura máxima de edificações. Para a obtenção do incentivo construtivo, o interessado transferirá à Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT - à conta do Fundo Municipal de Habitação - FMH -, o imóvel urbano destinado ao programa habitacional de interesse social. No caso de não ser doado um imóvel, fica facultado ao interessado o pagamento em dinheiro, como recurso destinado ao FMH. Nessa lei, a utilização do potencial construtivo tinha validade de 3 (três) anos contados de sua concessão, sob pena de perda desse incentivo.

A lei não estabeleceu uma fórmula para a determinação do valor do incentivo em dinheiro, simplesmente programou porcentagens acerca dos lotes nos quais seriam implementados os programas habitacionais de interesse social. Igualmente, a lei estabeleceu de forma geral e simples os limites das zonas nas quais poderiam ser utilizada a Outorga Onerosa do Direito de Construir dentro da cidade.

A Lei nº 7.420/90 foi uma lei experimental vigente até o ano seguinte - 1991 -, no qual foi sancionada a Lei Municipal nº 7.841/91. Esta lei basicamente manteve o corpo da lei anterior, sendo um pouco mais exaustiva na definição dos critérios de avaliação e aplicação dos incentivos construtivos nas zonas estabelecidas. Nesses dois anos, a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi um instrumento de política urbana que não se encontrava subordinado ao Plano Diretor municipal, mas respondia aos parâmetros estabelecidos pelo Plano para o uso e ocupação do solo urbano.

No ano 2000, foi aprovada a Lei Municipal nº 9.800 referente ao zoneamento da cidade e, junto com esta lei, foram aprovadas duas normas que modificaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir. O intuito destas leis era atualizar o instrumento com os novos tempos e dinâmicas de mercado que aconteciam na cidade. Uma destas leis foi a Lei Municipal nº 9.801 de 2000, a qual depôs sobre os instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba, entre os quais colocou à Outorga Onerosa como um dos principais mecanismos para lograr a integração da iniciativa pública e privada. A lei também alinhou o instrumento aos parâmetros estabelecidos pelos arts. 30 e 182 da Constituição de 1988 e aos arts. 145 a 154 da Lei Orgânica do Município de Curitiba, com o fim de cumprir com a Função Social da Propriedade e os parâmetros nacionais sobre política urbana (CURITIBA, 2000).

Um dos aspectos mais importantes da Lei nº 9.801 foi estabelecer em cabeça do IPPUC o monitoramento constante da aplicação dos instrumentos de política urbana no município de Curitiba e, em particular, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ficando o IPPUC facultado para rever a regulamentação dos parâmetros de uso e ocupação do solo instituído pelos instrumentos quando fosse necessário.

A Lei Municipal nº 9.802 de 2000 teve por função redefinir o conceito do instrumento e atualizar os parâmetros de Outorga Onerosa do Direito de Construir em relação ao novo Zoneamento de 2000. A lei, do mesmo modo que suas antecessoras, definiu o objetivo do instrumento, porém, também identificou locais da cidade onde não poderiam ser implantados programas de interesse social dentro do município. A lei também permitiu o pagamento em dinheiro ou com lotes prontos para a implantação dos programas habitacionais e, no caso de pagamento em

dinheiro, estabeleceu que o valor mínimo do incentivo não poderia ser inferior ao menor valor do lote urbano no município de Curitiba com as dimensões previstas pela legislação federal (2,00 mts<sup>2</sup>). A lei não se pronuncia acerca da validade dos incentivos emitidos e considera que no caso do requerente não usufruir o potencial construtivo concedido, não haverá devolução da importância paga ou do terreno cedido.

Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade e a conseguinte standardização dos instrumentos de Política urbana obrigatórios para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, a cidade de Curitiba, por meio da Lei Municipal nº 11.266 de 2004, incorporou ao Plano Diretor os instrumentos de Política urbana relativos ao uso de direitos de desenvolvimento. Assim mesmo, regulamentou de acordo com as disposições federais tais instrumentos com o fim de não ir em contravenção com a normativa federal. O Art. 63 da lei nº 11.266 de 2004 aclara que a Outorga Onerosa do Direito de Construir será regulamentada em lei específica, que determinará os limites máximos de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos, alteração de uso e porte, de acordo com a compartimentação das macrozonas, e a infra-estrutura implantada. Conjuntamente esta lei específica de concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir estabelecerá as fórmulas de cálculo, os casos passíveis da isenção e condições relativas à aplicação do instrumento.

### 5.2.2.3 Aspectos Institucionais

---

São várias as instituições envolvidas com este instrumento. A primeira delas, como foi visto nos aspectos legais, é o IPPUC. Este instituto tem a função de monitoramento permanente do instrumento. A Lei Municipal nº 7.841 criou a Comissão de Política Habitacional constituída por ato do Prefeito Municipal, à qual caberá acompanhar os programas habitacionais de interesse social a serem executados, bem como a concessão dos incentivos instituídos. Dessa Comissão farão parte, necessariamente, representantes da Câmara Municipal, do Instituto de Engenharia do Paraná, da - ADOC - Associação de Defesa e Orientação ao Consumidor, da Copel, da Sanepar, do Sindicato da Construção Civil e igual número de técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba. Cabe ressaltar ainda que nas leis posteriores não se faz menção de tal comissão. Outras instituições envolvidas diretamente com o instrumento são a Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT- e o Fundo Municipal de Habitação - FMH -, já que estas são as instituições às quais serão doados os imóveis onde serão alocados os programas habitacionais de interesse social, ou as instâncias onde será recolhido o dinheiro proveniente do incentivo concedido.

O governo municipal, por meio de suas instituições, exerce um papel de agência do instrumento, o que é amplamente difundido nas páginas web do IPPUC, da prefeitura da cidade e da COHAB-CT. Porém, no corpo das leis que compõem o instrumento, não são especificadas funções de uma agência em particular. De forma geral, o papel do Estado concentra-se na administração do instrumento, deixando aos agentes imobiliários a responsabilidade da oferta e demanda do instrumento.

#### 5.2.2.4 Aspectos econômicos

A unidade de troca dos direitos são os incentivos construtivos, os quais serão outorgados em relação ao lote urbano doado pelo interessado em construir além do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento. A lei estabelece que o lote urbano a ser doado deverá corresponder a 75% do valor de mercado da fração ideal de solo, acrescida como incentivo para as edificações destinadas à habitação coletiva e habitação transitória 1. No caso de pagamento em dinheiro, o valor mínimo da avaliação não poderá ser inferior ao menor valor do lote urbano do município de Curitiba. A base de cálculo é complexa e não existe uma fórmula que facilite a operação por parte dos interessados, fator que incrementa os custos de transação para os usuários do instrumento. Por sua vez, a atribuição ou concessão dos direitos de desenvolvimento (incentivos construtivos) será efetivada uma vez que seja formalizada a transferência dos terrenos ou pagas as importâncias em dinheiro. A transferência dos imóveis urbanos ou pagamento em dinheiro são efetuados diretamente à COHAB-CT, para a utilização em programas habitacionais de interesse social destinados às famílias de baixa renda.

O emprego da Outorga Onerosa do Direito de Construir arrecadou até nossos dias mais de 24 milhões de reais em sua operação, o que pode ser observado na Tabela 5.3.

TABELA 5.3 – DADOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE CURITIBA.

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

Fonte SANTANA, 2005

Santana (2005) manifesta que a queda pela demanda do instrumento se deve à crise que vem experimentando nas últimas décadas o setor da construção na cidade.

### **5.2.3 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.**

---

A cidade de Curitiba utiliza desde 1982 a Transferência do Direito de Construir, na forma de incentivos construtivos, para a preservação do patrimônio público. Na cidade, o instrumento é utilizado em vários frentes. Embora tenha sido criado para a preservação de imóveis históricos, hoje em dia é utilizado para a restauração de unidades de interesse especial de preservação, na preservação de áreas verdes e na regularização fundiária de assentamentos irregulares (favelas).

#### **5.2.3.1 Aspectos Programáticos**

---

A 28 de setembro de 1982 foi sancionada pela Câmara Municipal de Curitiba a lei nº 6.337 que instituiu o incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico. Esta Lei criou o que ficou conhecido formalmente como o solo criado no município. Porém, o que a Lei estabeleceu foram as diretrizes para a Transferência do Direito de Construir e o primeiro objetivo ou finalidade deste instrumento foi a Transferência de Potencial Construtivo de Unidades de Interesse de Preservação (UIP). Esta consistiu na autorização para construir acima dos limites previstos pela legislação, mediante o compromisso do proprietário de preservar o imóvel em questão (Figura 5.15). O incentivo previa a concessão para construir no próprio terreno da unidade de preservação, desde que não afetasse seu entorno, ou a transferência do potencial a ser construído para outra área da cidade, mediante a intervenção da prefeitura municipal.

Para a preservação das Unidades de Interesse de Preservação foi necessário um cadastramento destes imóveis por parte da administração municipal. Entre 1979 e 1982, foram identificados pelo IPPUC e pela Prefeitura Municipal de Curitiba 600 imóveis em várias regiões da cidade, como integrantes do Setor Espacial das Unidades de Interesse de Preservação. Nesse mesmo período, foi aprovada a Lei 6.202/80, na qual a critério da prefeitura, as construções de valor cultural além de ter a possibilidade de transferir seu potencial construtivo, poderiam receber uma redução de até 100% no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

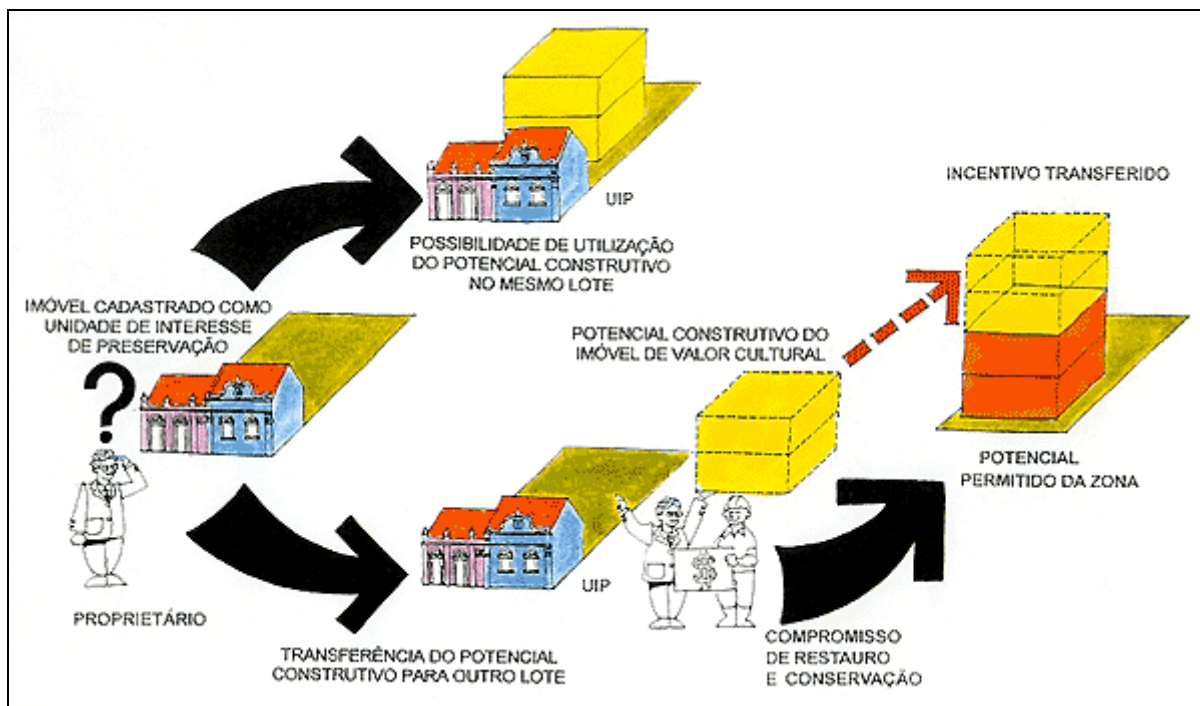


Figura 5.15 – Gráfico da Transferência do Direito de Construir – transferência de potencial construtivo de Unidade de Interesse de Preservação (UIP).

Fonte: IPPUC, 2005.

Por meio da Lei Municipal nº 6.337 foi viabilizado pela primeira vez a Transferência do Direito de Construir, como instrumento de gestão urbana, no município de Curitiba, outorgando assim aos proprietários de unidades de interesse de preservação (UIP) a possibilidade de utilizar o coeficiente de aproveitamento estabelecido pelo zoneamento no mesmo local da UIP ou a possibilidade de transferir este potencial para outra área autorizada pela prefeitura. O potencial construtivo a ser transferido será a soma de toda a área construída que se poderia construir no lote menos a área construída da UIP.

A segunda finalidade do instrumento foi permitir a Transferência de Potencial Construtivo de Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP). Dessa forma, a Transferência do Direito de Construir foi utilizada no município de Curitiba para o resgate, restauração e manutenção de prédios históricos, emblemáticos e de importante valor paisagístico para a forma urbana da cidade. Em primeira instância, foram estabelecidas como Unidades de Interesse Especial de Preservação a Catedral Basílica de Curitiba, a Sociedade Garibaldi e a Universidade Federal do Paraná. Para a preservação destas unidades de interesse especial foram disponibilizadas cotas de potencial construtivo, aos agentes imobiliários, que permitissem a restauração dos prédios (Figuras 5.16, 5.17 e 5.18).





Figura 5.16 – Foto da Universidade Federal do Paraná.  
Fonte: UFPR, 2006.



Figura 5.17 – Foto da Catedral Basílica de Curitiba.  
Fonte: IPPUC, 2005.



Figura 5.18 – Foto do prédio da Sociedade Garibaldi.  
Fonte: IPPUC, 1997.

Em 1993, foi permitida a Transferência do Direito de Construir para preservação de áreas verdes, sendo portanto estabelecidas condições especiais de aproveitamento para os terrenos que integraram o setor especial de áreas verdes disposto no zoneamento vigente da época. Estas condições de aproveitamento especificavam que as edificações, a serem construídas dentro do setor especial, podiam ter altura superior à da zona do entorno, com redução da taxa de utilização do terreno e conseqüente preservação da vegetação no restante da área (Figura 5.19).

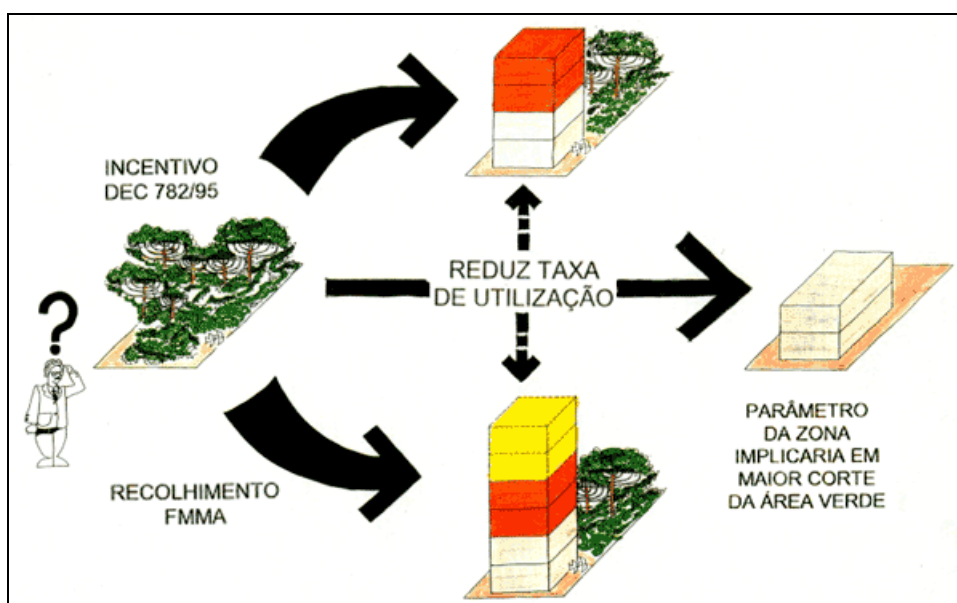


Figura 5.19 – Gráfico da Transferência do Direito de Construir – transferência de potencial construtivo para a preservação de áreas verdes.  
Fonte: IPPUC, 2005.

Em áreas de maior cobertura vegetal, a ocupação pode ter um gabarito maior, desde que seja condicionada ao recolhimento de recursos aos Fundos Municipais de Meio Ambiente e da Ação Social, ou por meio da doação de parte da área verde ao município, necessária para a criação de novos parques e ampliação dos já existentes (Figura 5.20).



Figura 5.20 – Foto de lote em setor especial de áreas verdes com prédio residencial e parâmetros especiais de ocupação face preservação do bosque.

Fonte: IPPUC 1997.

O município de Curitiba viabilizou por esta via a implantação do Bosque de Fazendinha, do parque Tanguá, do Bosque Uberaba, do Bosque Solitude e do Parque das Nascentes do Rio Iguaçu. Este instrumento permitiu ao município obter áreas verdes para a formação de parques dentro da cidade, assim como poder proteger, visando o futuro da cidade, o patrimônio ambiental dos curitibanos (Figura 5.21).



Figura 5.21 – Foto Parque Tanguá.  
Fonte: IPPUC, 2005.

No ano 2000 foi criado o sistema de Unidades de Conservação do Município de Curitiba, sendo estabelecidos critérios e procedimentos para implementação de novas Unidades de Conservação (Figura 5.22). Para o cumprimento de tais critérios foi criado o Setor especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental, dentro do qual, para a conservação do patrimônio natural e ambiental no município, poderão ser estabelecidas a transferência parcial do potencial construtivo à terceiros, quando as faixas do Setor Especial inviabilizem a ocupação do imóvel e a transferência total, quando o imóvel fosse doado ao município para a implantação de equipamentos de uso público. com esta finalidade, a Transferência de do Direito de Construir será feita mediante instrumento público, com interveniência do município e com expedição de certidão na qual conste o montante de potencial a ser transferido (Figura 5.23).

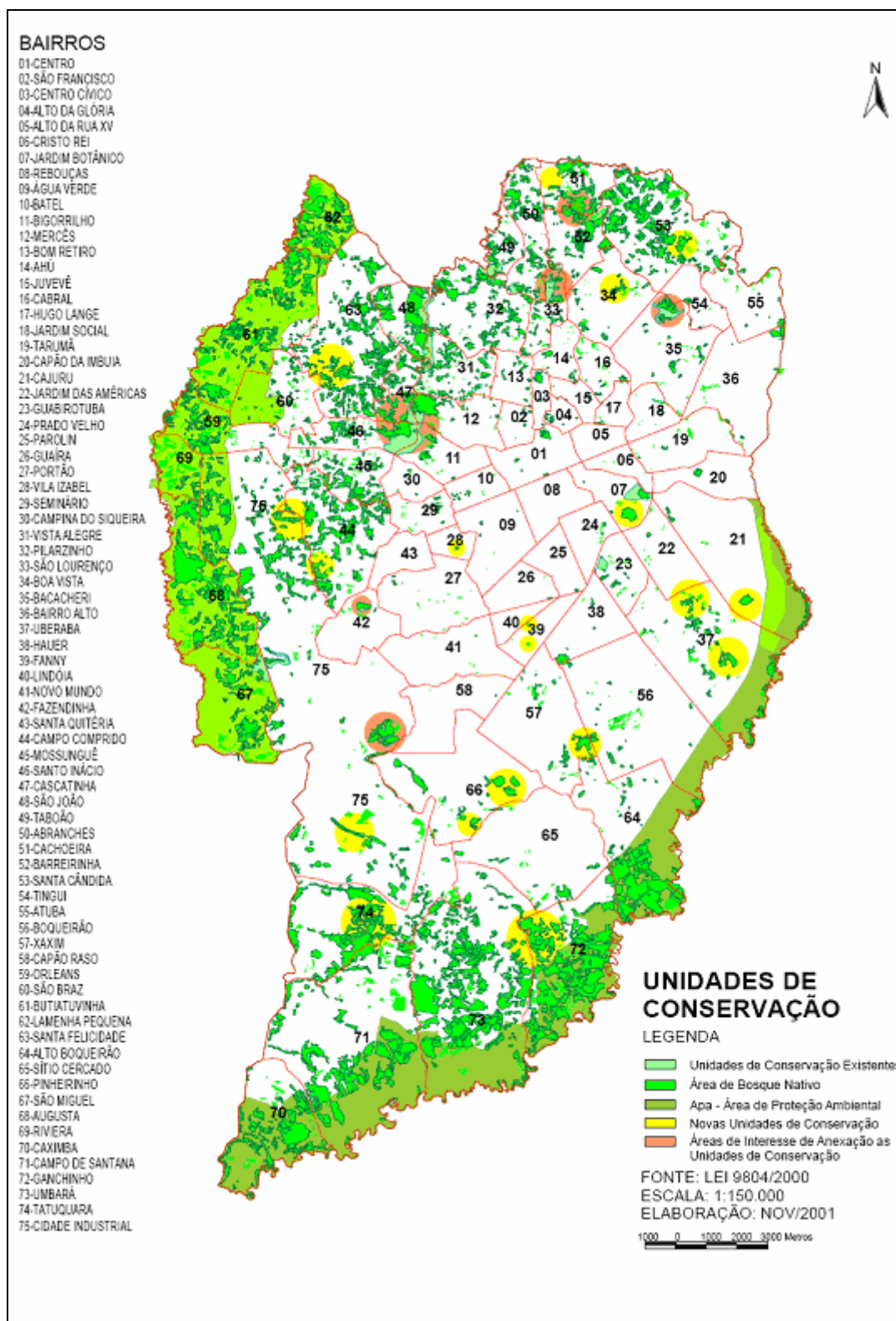


Figura 5.22 – Mapa de Curitiba - Unidades de Conservação.  
Fonte: IPPUC, 2005.

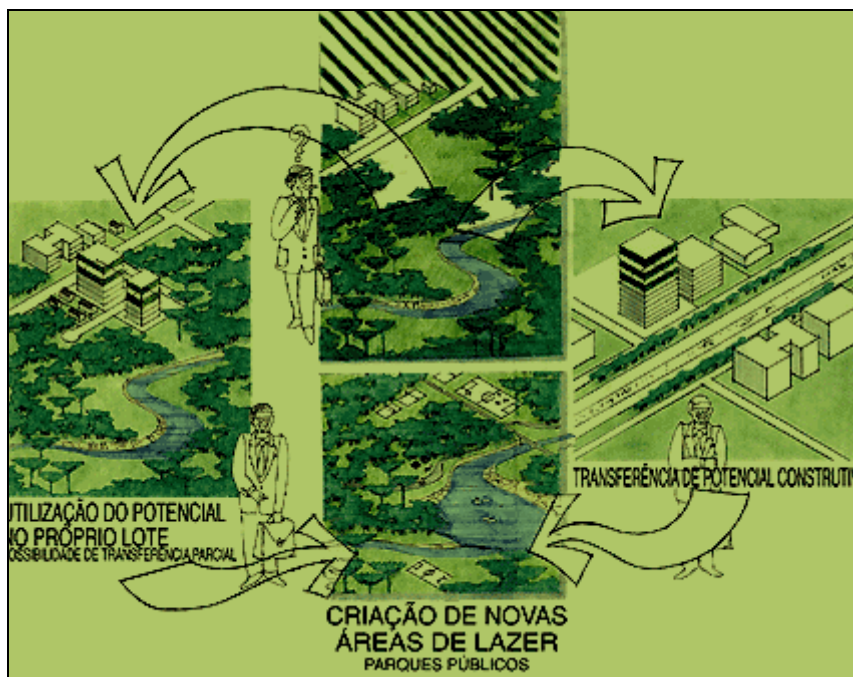


Figura 5.23 – Esquema do Anel de Conservação Sanitário Ambiental.  
Fonte: IPPUC, 2005.

Uma das últimas e mais recentes finalidades da Transferência do Direito de Construir teve lugar com a aprovação do uso do instrumento na regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Através da utilização do instrumento, o município pretende obter lotes nas áreas irregulares e permutá-los por potencial construtivo, como indenização pelas áreas a serem repassadas ao Fundo Municipal de Habitação (FMH). O potencial será disponibilizado para seu uso no mercado imobiliário. Outras finalidades recentemente incorporadas à Transferência do Direito de Construir tem a ver com a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e espaços de uso público, com melhoramentos do sistema viário básico, e com a proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos.

Tal e como acontece na Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Zoneamento é peça fundamental para a aplicação deste instrumento em cada uma de suas finalidades. O zoneamento identifica as diferentes zonas e setores da cidade onde se encontram as Unidades de Interesse de Preservação (UIP), as áreas verdes, as áreas de preservação ambiental, as zonas de conservação e as áreas potenciais de regularização fundiária. No caso das UIP, a zona cedente dos direitos de desenvolvimento é cada um dos imóveis catalogados como de interesse de preservação. No caso das áreas verdes em geral, as zonas cedentes são os locais identificados pelo município como de interesse de anexação às unidades de conservação (Figura 5.22), com relação as UIEP as áreas cedentes são as mesmas

unidades, e, no caso das favelas, as áreas cedentes são aqueles lotes necessários para cumprir com as normas sanitárias e ambientais do município (lotes e construções próximos à mata ciliar e aos fundos de vale).

Atualmente, as zonas onde a Transferência do Direito de Construir pode ser exercida, segundo a Lei de Zoneamento de 2000, são: os eixos estruturantes; os eixos de adensamento; as áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade; as áreas de ocupação mista de alta, média e baixa densidade e as áreas com destinação específica. Igualmente, a Transferência do Direito de Construir também pode ser aplicada nos lotes com testadas para os eixos viários principais e para a regularização de edificações, desde que garantidas as condições de habitabilidade e de qualidade ambiental estipuladas pelo município.

Os acréscimos máximos ao coeficiente de aproveitamento indicado na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo, pela transferência de potencial construtivo, devem ser proporcionais à infra-estrutura existente conforme ao setor ou zona onde sejam localizados os incentivos. Nos setores anteriormente identificados, o número de vezes que coeficiente pode ser acrescido ficou da seguinte forma:

- a) nos eixos estruturantes: até 2 (dois);
- b) nos eixos de adensamento: até 2 (dois);
- c) nas áreas de ocupação mista alta, média e baixa densidade: até 2 (dois);
- d) nas áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade: até 1 (um);
- e) nas áreas com destinação específica: até 1 (um).

Embora no estágio inicial do instrumento os recursos captados fossem destinados somente para a proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural, na atualidade, os recursos arrecadados podem ser aplicados, além do citado anteriormente, para a:

- I - promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico cultural, natural e ambiental;
- II - programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;
- III - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, e espaços de uso público;
- IV - melhoramentos do sistema viário básico;
- V - proteção e preservação dos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba mediante convênio ou consórcio entre os municípios envolvidos.

De forma similar, no começo de sua implementação, a Transferência do Direito de Construir não se encontrava subordinada a um plano urbanístico, porém, contribuía para atingir os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor do município. Hoje, por meio do Estatuto da Cidade, o instrumento foi incorporado de maneira formal ao Plano Diretor do município de Curitiba, cumprindo com os parâmetros estipulados pela constituição para a política urbana municipal.

#### 5.2.3.2 Aspectos Legais

---

A Lei Municipal nº 6.337, de 1982, permitiu a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, por meio de incentivos construtivos. Essa lei ratificou o estabelecido pela Lei Municipal nº 6.202 de 1980, na qual eram previstos incentivos fiscais para os imóveis que fossem classificados como integrantes do setor especial de unidades de interesse de preservação (UIP). Esses incentivos fiscais consistiram na redução em até 100% do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), dependendo do estado e preservação dos imóveis por parte de seus donos. O incentivo construtivo autorizado pela Lei nº 6.337 autorizou a construção acima dos limites previstos pelo zoneamento, mediante compromisso do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da prefeitura municipal. O ato do compromisso, segundo a lei, seria averbado à margem da matrícula do imóvel a ser preservado. O incentivo foi concedido para construção no próprio terreno em que se encontrasse o imóvel a ser preservado, sem que este fosse afetado, ou para ser transferido para outro imóvel mediante interveniência da prefeitura municipal.

Esta lei, por sua vez, foi ratificada, em primeira instância, pelo Decreto 443 de 1986, que foi logo substituído pelo Decreto 448 de 1991, no qual foram especificadas as áreas para as quais poderiam ser transferidos os incentivos. Foi estabelecido que para a aplicação do incentivo construtivo ou da transferência do potencial construtivo, seriam observados os respectivos parâmetros de ocupação a critério da Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural - CAPC - (SANTORO, 2002). Dessa forma, ficou esquematizado que a operacionalização da Transferência do Direito de Construir seria feita por meio da venda do incentivo construtivo a empreendedores imobiliários e que os recursos financeiros provenientes da venda seriam utilizados para a restauração da UIP geradora.

Dando seguimento e ampliação do escopo da Lei Municipal nº 6.337, foi aprovado em 1993 o Decreto nº 380, que regulamentou a aplicação da transferência de potencial construtivo para a restauração e preservação de imóveis de excepcional valor cultural para a cidade. Estes imóveis foram catalogados como



Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEP) e são definidos pela CAPC. Os incentivos consistem na concessão de parâmetros por transferência de potencial construtivo, mediante a aquisição de cotas do potencial construtivo de cada UIEP fixado pela CAPC.

Através do Decreto nº 381, de 1993, foram estabelecidas como Unidades de Interesse Especial de Preservação a Catedral Basílica de Curitiba, a Sociedade Garibaldi e a Universidade Federal do Paraná, como também foram definidos os respectivos potenciais construtivos a serem transferidos. Uma vez terminados os potenciais dessas unidades foram beneficiados outros prédios de interesse como o Reservatório do Alto São Francisco, o Edifício Sede do Ministério Público do Paraná, a Sede da União Paranaense dos Estudantes, Sociedade Beneficente 13 de maio, a Sede da Fundação Cultural de Curitiba (SANTORO, 2002). Para cada uma dessas unidades foi aprovado um decreto, identificando o potencial construtivo do imóvel. Como nas Unidades de Interesse de Preservação, para tornar efetivo o potencial construtivo, primeiro deve ser estabelecido o valor do restauro, que seguidamente será relacionado com a quantidade de metros quadrados que serão designados para a UIEP e dividido em cotas iguais a 1,00 m<sup>2</sup>, as quais poderão ser adquiridas para acréscimo de área construída ou para regularização de construções. Este processo continua vigente e é utilizado cada vez que a administração municipal considera necessário restaurar alguma das UIEP.

Através da Lei nº 8353 de 1993, foram instituídos incentivos para preservação de áreas verdes dentro do município de Curitiba. Dessa forma foram estabelecidas condições especiais de aproveitamento para os terrenos que integraram o setor especial de áreas verdes, disposto no zoneamento. Estas condições de aproveitamento foram regulamentadas pelo Decreto nº 782 de 1995, o qual estabeleceu que as edificações a serem construídas dentro do setor especial poderiam ter altura superior à zona do entorno, com redução da taxa de utilização do terreno e conseqüente preservação da vegetação no restante da área. Cabe ressaltar que embora o município não tenha contado com uma lei específica de Transferência do Direito de Construir para a preservação de áreas de interesse ambiental, a administração municipal apoiou-se na Lei nº 8353/93 e no Decreto nº 782/95 para a implantação desta finalidade.

Com a aprovação do novo zoneamento no ano 2000 (Lei nº 9.800), a Transferência do Direito de Construir sofreu alterações visando ajustar o instrumento aos novos tempos e necessidades do município. Primeiramente, foi estipulada a Lei Municipal nº 9.801, a qual alinhou o instrumento aos parâmetros estabelecidos pelos Artigos 30 e 182 da Constituição de 1988 e aos Artigos 145 a 154 da Lei Orgânica

do Município de Curitiba, isto com a finalidade de cumprir com a Função Social da Propriedade e os parâmetros nacionais sobre política urbana. Em segundo lugar, essa lei admitiu a utilização do instrumento a nível intermunicipal, mediante convênios ou consórcios entre Curitiba e os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, como forma de assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais. Em terceiro lugar, porém, não menos importante, a Lei nº 9.801 colocou que a aplicação da Transferência do Direito de Construir passaria a ser constante monitorada pelo IPPUC, ficando o poder executivo autorizado, com base nos dados resultantes desse monitoramento, a rever a regulamentação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, instituídos por esses instrumentos, e a suprimir ou acrescentar zonas para a sua aplicação.

A lei mais representativa em Curitiba, no que se refere à aplicação da Transferência do Direito de Construir, foi a Lei Municipal nº 9.803 de 2000. Esta lei dispõe sobre a transferência do potencial construtivo de forma exaustiva, uma vez que estabelece que a transferência poderá ser autorizada como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social, programas de recuperação ambiental e na subutilização de potencial construtivo por limitações urbanísticas de imóveis situados no setor estrutural. A lei define ainda uma fórmula específica para a determinação do potencial construtivo em metros quadrados de um imóvel e uma fórmula para o cálculo em metros quadrados do potencial construtivo transferível. Anexa também um quadro em que constam todas as especificações das zonas receptoras do direito de construir o potencial construtivo e os parâmetros distintivos destas zonas. De forma similar, obriga a expedição de certidão na qual a transferência seja garantida ao proprietário.

Em parte a nova legislação também tentou evitar que os proprietários de UIP alienassem os direitos de desenvolvimento destes e não cumprissem com a restauração do imóvel. Para tal efeito, a Transferência do Direito de Construir nas unidades de interesse de preservação passou a funcionar com um maior controle por parte da administração municipal. Dessa forma, o potencial construtivo a ser transferido tem sua liberação condicionada à realização das etapas das obras de restauração do imóvel de valor histórico, com o fim de garantir que a obra seja concluída. Esta medida tem por objetivo tornar o compromisso de restauração das UIP mais efetivo, organizado e exigível por parte da administração municipal, na forma de um maior controle sobre as transferências do potencial construtivo. Esse controle é realizado pela CAPC, composta por representantes de vários órgãos do

município. Portanto, com a venda da primeira parcela do potencial, o proprietário devera iniciar as obras de restauração e as próximas transferências somente serão liberadas se as etapas anteriores estiverem concluídas. O processo de restauração será acompanhado pelo IPPUC e pela CAPC.

No ano 2000, outras leis referentes à Transferência do Direito de Construir foram aprovadas no município, como as Leis Municipais no. 9.804 e 9.805 em janeiro de 2000. A primeira criou o sistema de Unidades de Conservação do Município de Curitiba e estabeleceu critérios e procedimentos para implementação de novas Unidades de Conservação. A segunda lei criou o Setor especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental e determinou que para a conservação do patrimônio natural e ambiental no município poderão ser estabelecidas a transferência parcial do potencial construtivo à terceiros, quando as faixas do Setor Especial inviabilizassem a ocupação do imóvel e transferência total, quando o imóvel fosse doado ao município para a implantação de equipamentos de uso público. A transferência do potencial construtivo será feita mediante instrumento público, com interveniência do município e com expedição de certidão na qual conste o montante de potencial a ser transferido.

Em 2001, com a entrada em vigor da Lei Federal nº 10.257 e a conseguinte standardização dos instrumentos de Política urbana obrigatórios para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, a cidade de Curitiba, por meio da Lei Municipal nº 11.266 de 2004, incorporou ao Plano Diretor os instrumentos de Política urbana relativos ao uso de direitos de desenvolvimento. Assim mesmo, regulamentou de acordo com as disposições federais tais instrumentos com o fim de não ir em contravenção com a normativa federal.

A Lei nº 11.266 de 2004, em seus Artigos 65, 66, 67 e 68, define que a Transferência do Direito de Construir será regulamentada em lei específica, lei que por sua vez determinará entre outras coisas: as condições de aplicação do instrumento, os parâmetros de altura máxima, as densidades máximas admitidas, os casos de alterações de usos, as definições de contrapartida, as fórmulas de cálculos, os casos passíveis de renovação de potencial e as condições de averbação no registro de Imóveis.

### 5.2.3.3 Aspectos Institucionais

---

A presença do setor público na gestão da Transferência do Direito de Construir é categórica em Curitiba. A administração municipal exerce em todas as finalidades do instrumento uma supervisão minuciosa das partes interessadas, com o fim de

garantir o sucesso e aplicação efetiva e correta dos potenciais, como também a preservação dos locais urbanos escolhidos.

Vários são os órgãos e as secretarias com funções específicas dentro dos distintos processos do instrumento. Uma destas instituições é a Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural (CAPC), encarregada do controle da transferência do potencial construtivo nos processos de unidades de interesse de preservação. Esta comissão define os imóveis que poderão ser catalogados como de interesse especial de preservação e fixa as cotas de potencial construtivo necessárias para sua restauração. Outra instituição importante na gestão do instrumento é o IPPUC que por meio da Lei nº 9.801 estabelece que este instituto deverá exercer um monitoramento constante da aplicação do instrumento. Na utilização da Transferência do Direito de Construir para a preservação de áreas verdes é labor da secretaria municipal do meio ambiente definir e cadastrar as áreas verdes do município pertencentes ao Setor Especial de Áreas Verdes. Da mesma forma, a ocupação dos terrenos situados no Setor Especial de Áreas Verdes será estimulada mediante o estabelecimento de condições especiais de aproveitamento, aprovadas pelo Chefe do Executivo, ouvida a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC. A quarta instituição relevante na gestão da Transferência do Direito de Construir é a Secretaria Municipal de Urbanismo SMU, a qual é a encarregada de expedir a autorização especial que permite efetuar a transferência do potencial construtivo de uma zona ou local cedente para uma zona ou local receptor. Essa autorização pode ser emitida uma vez constatada a expedição de certidão, na qual a transferência é garantida ao proprietário, obedecidas às condições da Lei nº 9.803 de 2000.

Adicionalmente, a expedição de autorização especial para a utilização do potencial transferido deve contar previamente com a emissão de alvará de construção, especificando a quantidade de metros quadrados passíveis de transferência, o coeficiente de aproveitamento, a altura e uso da edificação. O caráter principal desta secretaria na gestão atual do instrumento é revelado na página web da prefeitura, na qual são disponibilizadas ao público informações sobre estoques dos diferentes potenciais construtivos, junto com as zonas ou locais que os geraram e a forma de entrar em contato com os proprietários.

#### 5.2.3.4 Aspectos econômicos

---

A unidade de troca dos direitos, como foi estabelecido nos aspectos legais e institucionais, é uma certidão na qual consta o volume a ser vendido pelo proprietário e usufruído pelo agente imobiliário. O cálculo desse potencial construtivo

é feito por meio de duas fórmulas, com as quais primeiro se calcula o potencial construtivo do imóvel gerador dos direitos de desenvolvimento e, em seguida. Ato seguido é calculado o potencial construtivo transferível em metros quadrados no momento em que será realizada a operação.

De forma precisa, a Lei nº 9.803, no Art. 4º estabelece uma fórmula para o cálculo do potencial construtivo de um terreno, o qual é determinado em metros quadrados de área computável.

Igualmente, o potencial construtivo transferível é determinado em metros quadrados de área computável e equivale ao resultado obtido pela aplicação de uma outra fórmula, na qual, o potencial construtivo do terreno será multiplicado pelo resultado da divisão dos valores do metro quadrado do terreno que cede e que recebe o potencial e pelo resultado da divisão dos coeficientes de aproveitamento da zonas ou setores onde estejam localizados os imóveis que cedem e receberão o potencial.

A importância desta última fórmula radica na simplificação que ela representa para os agentes interessados (proprietários e agentes imobiliários), já que determinará quantos metros quadrados de área cedente o agente imobiliário precisa para elaborar o projeto que ele deseja construir em uma zona receptora, diminuindo custos de transação. O valor do metro quadrado do terreno que cede e do que recebe o potencial, será avaliado com base no preço corrente do mercado, a localização do imóvel e as características do imóvel, tais como: área, topografia, edificações e acessibilidade a equipamentos urbanos.

Desde a regulamentação do instrumento até nossos dias, em termos de preservação de Unidades de Interesse de Preservação, 31 dos 600 imóveis cadastrados como UIP têm sido restaurados. Na página web da Prefeitura de Curitiba é possível observar como em janeiro de 2006 a Secretária municipal de urbanismo tinha disponibilizado uma metragem de 89.603 m<sup>2</sup> nas unidades de interesse de preservação, dos quais 27.699 m<sup>2</sup> já têm sido utilizados e 61.903 m<sup>2</sup> ainda se encontram sem uso.

Igualmente, nessa página web a SMU disponibiliza outros potenciais construtivos pertencentes a outras zonas e setores da cidade. A metragem disponibilizada nestas áreas é de 384.189, 75 m<sup>2</sup>, dos quais ainda se encontram disponíveis para ser utilizados 333.404, 91 m<sup>2</sup>.

No caso das UIEP, para a negociação do potencial construtivo, primeiramente fica estabelecido o valor da restauração, que será relacionado com o montante em metros quadrados a ser concedido para o imóvel e dividido em cotas equivalentes a 1m<sup>2</sup>. Para as cotas que já foram instituídas o valor tem sido de R\$200,00 por 1m<sup>2</sup>. Segundo dados do IPPUC, o potencial construtivo outorgado às unidades de interesse especial de preservação já restauradas, soma em conjunto 35.620 m<sup>2</sup>.

As áreas integrantes das unidades de preservação permanente, com bosques e faixas de preservação, são negociadas diretamente com os proprietários, que repassam a totalidade dessas áreas para a prefeitura, recebendo em troca o potencial construtivo resultante da aplicação das fórmulas estabelecidas na Lei nº 9.803. A transferência do potencial construtivo proveniente de áreas de preservação ambiental já representa o repasse de mais de 600.000m<sup>2</sup> para a prefeitura, áreas que albergam hoje parques e áreas de lazer para a população.

Em face da escassez de recursos federais, recentemente a prefeitura buscou alternativas para enfrentar os problemas de favelização e localização de assentamentos irregulares em áreas de proteção ambiental. Recentemente, foi dada a possibilidade do uso da Transferência do Direito de Construir para solucionar problemas na regularização de áreas ocupadas e pertencentes a particulares. A partir do momento em que a área ocupada é repassada para a prefeitura, o proprietário recebe, como nas outras modalidades, a certidão de potencial construtivo que é o documento legal que comprova a permuta da área e que pode ser comercializado da mesma forma que os demais, conforme o exposto na Lei nº 9803 e no Decreto 625 de 2004.

Atualmente, o município conta com 7 áreas que se encontram em processo de permutação por potencial construtivo e, como, o processo ainda está em desenvolvimento não tem cifras disponibilizadas.

## 5.3 SÃO PAULO

---



Figura 5.24 – Foto Panorâmica da cidade de São Paulo.  
Fonte: SITECITY, 2006.

Antes de ser explicada a experiência de São Paulo com os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir é realizada uma contextualização, que tem por objetivo sintonizar ao leitor com alguns aspectos relevantes sobre a dinâmica urbana da cidade.

### 5.3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

---

A cidade de São Paulo é a capital do Estado de mesmo nome, um dos quatro Estados que compõem a região sudeste do Brasil. Foi fundada por membros da Companhia de Jesus, no dia 25 de janeiro de 1554. (Figura 5.25).



Figura 5.25 – Mapa de localização de São Paulo.  
Fonte: PRODAM, 2006.

São Paulo é a maior cidade brasileira e do hemisfério Sul do planeta. A população recenseada em 2000 foi de 10.434.252 habitantes e, em julho de 2005, estimava-se uma população de 10.927.985 habitantes. A área do município é de 1.523 km<sup>2</sup>, encontra-se dividida em 31 subprefeituras (Figura 5.26) e a sua altitude média é de 760mts (IBGE, 2005).





Figura 5.26 – Mapa da divisa político-administrativa do município de São Paulo.  
Fonte: SÃO PAULO, 2006.

A Região Metropolitana de São Paulo tem aproximadamente 19.677.510 habitantes, o que a torna a metrópole mais populosa do Brasil e a 3ª do mundo, vindo depois da Cidade do México e Tóquio. Esta região, também conhecida como a *Grande São Paulo*, tem cerca de 2.139 km² de área urbanizada e reúne 39 municípios em intenso processo de conurbação, onde os limites destes municípios confundem-se em uma mancha urbana contínua (Figura 5.27).



Figura 5.27 – Imagem de satélite da mancha formada pela Grande São Paulo.  
Fonte: WIKIPEDIA, 2006.

Fruto do cultivo do café, no século XIX, São Paulo consolidou-se como centro administrativo, político, comercial e cultural. O crescimento vertiginoso da urbe iniciou-se com a instalação da ferrovia Santos-Jundai na segunda metade do mesmo século. A posição estratégica da cidade como passagem obrigatória entre o porto e as rotas levou à modernização radical de sua estrutura econômica e urbana. Como consequência do comércio do café, na passagem do século XIX ao XX, a cidade sofreu intensa transformação arquitetônica e cultural.

A iniciativa governamental, em meados do século XIX, de utilizar mão de obra imigrante nas plantações de café no interior do estado e as duras condições encontradas pelos colonos imigrantes nas plantações, levaram a uma crescente procura pela vida nas cidades, e a capital, em pleno surto de desenvolvimento urbano, foi o alvo de mais de 2,74 milhões de imigrantes italianos, alemães e espanhóis que se concentravam no Estado (BARBOSA, 2001). A visualização da capital como centro de possibilidades e oportunidades laborais contribuiu para o aumento dos números da população da urbe, bem como para a ampliação da área urbanizada da cidade, para a modernização de sua área central e para a implantação descontrolada de loteamentos no seu entorno.

Em 1954, ano de seu 4º centenário, a cidade contava com mais de 2.5 milhões de habitantes e já era considerada uma das maiores cidades do mundo (SPSITECITY, 2006). A cidade chegou a contar, nos anos 1960, segundo o IBGE, com uma população de 3.709.2764 habitantes, que se transformariam em 5.924.615 no censo de 1970 (Tabela 5.7).

Como conseqüência da consolidação do processo industrial em geral, e automobilístico em particular, a população urbana de São Paulo cresceu no período 1960-1970 em uma média de 4,79% ao ano, estima-se que um número aproximado de 177.829 pessoas chegou à cidade a cada ano. No período que compreende as décadas 1970-1980, a cidade sofre uma queda da taxa de incremento anual, localizando-se numa porcentagem de crescimento de 3,67% ao ano, porém, continua sendo considerável, na medida em que no ano 1980 a cidade já contava com 8.493.217 habitantes (Tabela 5.4).

TABELA 5.4 – POPULAÇÃO TOTAL E TAXA MÉDIA CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 1960-2005

CENSOS E ESTIMATIVAS IBGE DA POPULAÇÃO	População município de São Paulo	População Região Metropolitana de São Paulo	Taxa média geométrica de incremento anual de São Paulo	Taxa média geométrica de incremento anual de RMSP
1960	3.709.274	4.791.000	4,79%	5,44%
1970	5.924.615	8.140.000	3,67%	4,46%
1980	8.493.217	12.589.000	1,16%	1,88%
1991	9.646.185	15.445.000	0,40%	1,43%
1996	9.839.066	16.583.000	1,48%	1,91%
2000	10.434.252	17.889.000	0,93%	2,76%
2005	10.927.985	20.500.000		

Fonte: IBGE, 2006.

As quedas mais representativas da taxas de incremento anual da população tiveram lugar nos períodos compreendidos entre 1980-1991 e 1991-1996. No primeiro período referido, a taxa de crescimento anual da cidade foi de 1,16%, totalizando uma população urbana de 9.646.185 de habitantes. No período compreendido entre o censo de 1991 e a contagem populacional de 1996 realizada pelo IBGE, a população cresce em uma média anual de 0,40% , totalizando uma população de 9.839.066 habitantes (Figuras 5.28 e 5.29). Esta queda nos níveis de

incremento demográfico é freqüentemente associada ao processo de realocização industrial vivenciada pelo município nesses quinze anos (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999). São Paulo perde o fluxo de migrantes devido às melhores oportunidades encontradas em diversos municípios de sua área metropolitana, especialmente dentro do grupo de sete municípios conhecidos como o ABC paulista. Municípios que, desde a mesma época, vêm apresentando taxas sustentadas de incremento populacional (DOWBOR,2004).

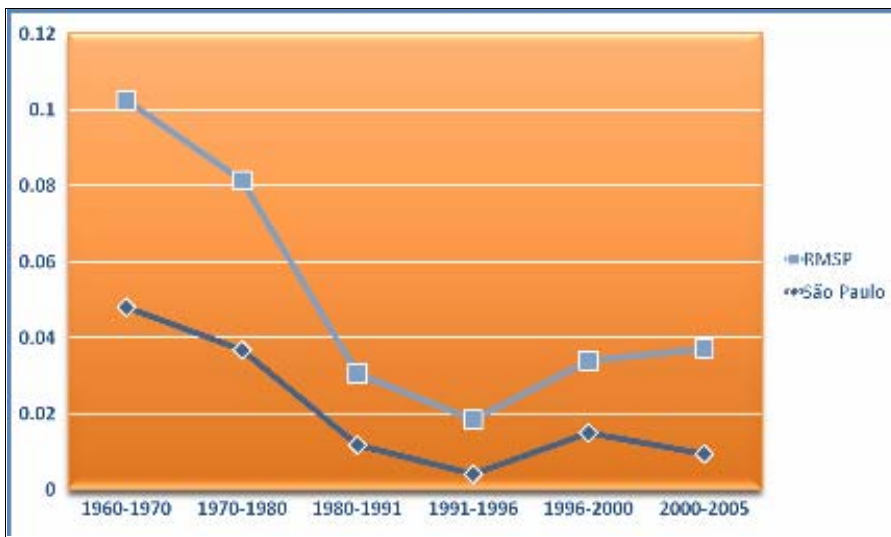


Figura 5.28 – Gráfico da Taxa Média Geométrica de Incremento Anual da população do município de São Paulo e Região Metropolitana no período 1970-2005.

Fonte: IBGE, 2006.

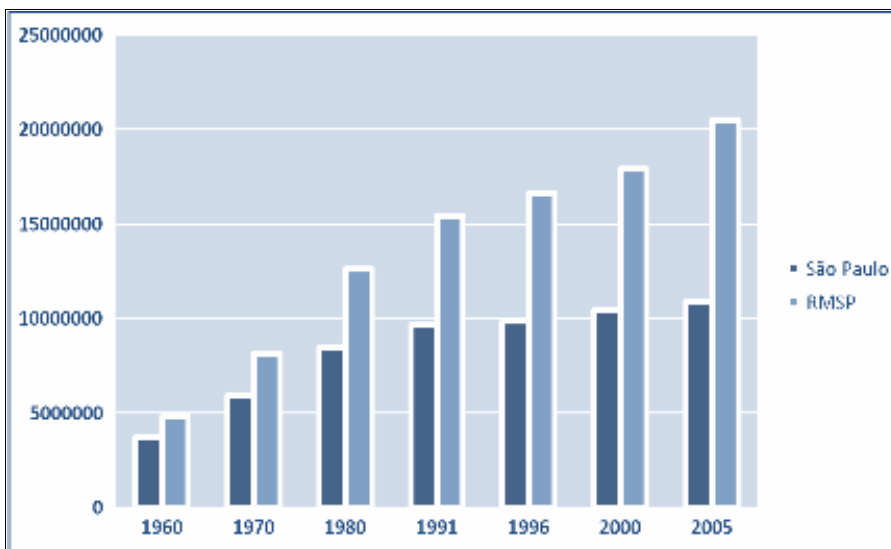


Figura 5.29 – Gráfico da população do município de São Paulo e Região Metropolitana no período 1970-2005.

Fonte: IBGE, 2006.

No período compreendido entre a contagem populacional de 1996 e o último censo, realizado pelo IBGE no ano 2000, a cidade passou a contar com 10.434.252 habitantes. Nesse período, a população cresceu numa média de 1,48% anual. Nos últimos 5 anos, segundo estimativas do IBGE, a população do município em julho de 2005, era de 10.927.985 habitantes aproximadamente (Figura 5.29).

No que se refere a fatos ligados ao planejamento urbano da cidade, alguns autores destacam que na segunda metade do século XIX a aceleração repentina do crescimento da cidade, apoiada na criação de novos sistemas de transporte regional, impôs a necessidade de uma série de investimentos específicos, principalmente nos setores viários e de abastecimento de produtos de consumo, assim como também medidas administrativas de uso e ocupação do espaço urbano (ZMITROWICZ, 1979). Entre estas medidas destacam-se os códigos de posturas de 1875 e 1886, nos quais a municipalidade preocupava-se não só com o alinhamento e demarcação de propriedades, mas também com os cortiços, que foram impedidos de se instalarem na área central (ROLNIK, 1997; BARBOSA, 2001). Esta proibição reforçou, desde essa data, a tendência da população de baixa renda a ocupar a periferia (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999). Nesse período histórico, ocorreram importantes transformações no uso do solo, principalmente com a instalação de novos usos através dos loteamentos, os quais uma vez divididos segundo sua localização, característica, forma e destinatários ajudariam na formação do caráter espacial segregado da cidade (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999; VILLAÇA, 1998).

Nos primeiros anos do século XX, a cidade passou a apresentar uma configuração com setores diferenciados e áreas funcionais bem definidas. Assim era possível encontrar uma zona comercial no velho centro; uma zona com industrialização concentrada (bairros Brás, Mooca e Belenzinho) e uma zona de características residenciais ao redor da avenida Paulista, dos Campos Elíseos, Higienópolis e do novo jardim Paulista (BACELLI, 1982). Nesse período, uma série de leis procurou controlar a qualidade das edificações e a especulação imobiliária que dominava o processo de urbanização da cidade. A Lei Municipal nº 1663 de 1913, por exemplo procurou regular os arruamentos particulares, sendo no mesmo período proibida a instalação de indústrias na avenida Paulista (ZMITROWICZ, 1979; BACELLI, 1982; ROLNIK, 1997; BARBOSA 2001). Em 1929, foi elaborado o código Artur Saboya, que sistematizou a legislação urbana existente conjuntamente, foi criada uma comissão para estudar o zoneamento da cidade, fato que demonstrou uma preocupação maior com o planejamento de forma geral (BARBOSA, 2001). Em 1934, por meio do Ato 663 de 1934, algumas áreas foram consideradas estritamente residenciais. Para outras áreas residenciais a Lei Municipal nº 3571 de 1937 permitiu

a construção de apartamentos (MARCONDES, 1988 p.68 apud BARBOSA, 2001, p.59).

Em 1938, sendo prefeito da cidade Prestes Maia, foi implementado o Plano das Avenidas, Plano criado pelo próprio Maia em 1930 e que tinha como proposta básica o desafogamento do centro de São Paulo, através da construção de uma série de anéis viários e radiais que desviariam o trânsito da região e melhorariam a circulação por toda a cidade. O plano propunha linhas de trânsito rápido, *Parkways* e *Boulevards* (BARBOSA, 2001).

Na segunda metade dos anos 40, começou a ser montada a estrutura administrativa de planejamento da cidade. Em 1947, foi criado o departamento de urbanismo que elaborou uma série de projetos para a urbe, inclusive projetos de zoneamento visando controlar o uso e a ocupação do solo (MARCONDES, 1988 p.77 apud BARBOSA, 2001, p.62). Igualmente, em 1949, foi elaborado o Relatório Moses, o qual evidenciou a deficiência do sistema de transporte, a eminência da expansão de favelas e cortiços e recomendou a adoção de um novo código de obras e de um zoneamento para a cidade. Em 1950, foi elaborado o Plano de Metas e em 1954 foi criada a comissão orientadora do Plano Diretor do município. Já em 1957, foi elaborado o relatório do Padre Le Bret, o qual descrevia São Paulo como uma cidade monopolar, com o seu centro saturado e para a qual era recomendável a indução de um processo de descentralização. Paralelamente nesse ano foram estabelecidos, pela primeira vez na cidade, índices de aproveitamento máximo para as edificações comerciais (6,0) e para as edificações residenciais ou turísticas (4,0), o que foi feito através da Lei Municipal nº 261 de 1957 (NOBRE, 2004). Maiores coeficientes seriam aprovados em 1965, o que ajudaria a intensificar a verticalização da cidade (MARCONDES, 1988, p.84 apud BARBOSA, 2001, p.64). Em 1967, foi criado o grupo executivo de planejamento que promoveu a elaboração em 1968, do Plano Urbanístico Básico (PUB). Para a elaboração do PUB o município contratou um consórcio multinacional de empresas, o qual, após exaustivo diagnóstico socioeconômico, físico-territorial e administrativo, propôs uma estrutura urbana baseada no modelo norte-americano com altas densidades concentradas no Centro e bolsões de baixa e média densidade na periferia, servidos por uma malha viária de vias expressas (BARBOSA, 2001; NOBRE, 2004).

Ainda nesse mesmo período, o governo do Estado de São Paulo, por meio do Grupo Executivo de Planejamento, atual Secretaria de Planejamento (SEMPLA), desenvolveu o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Já em 1971, e tendo como insumo principal as recomendações apresentadas pelo PUB e pelo PMDI, a prefeitura do município elaborou o Plano Diretor de Desenvolvimento

Integrado PDDI (NOBRE, 2004), que foi institucionalizado pela Lei Municipal nº 7.688 de 1971, a qual instituiu 8 zonas de uso e previu a definição e compatibilização dessas zonas através da Lei de Zoneamento de 1972 e a construção de uma rede de vias expressas para a cidade.

A primeira lei de parcelamento, uso e ocupação de solo ou lei de zoneamento, do município de São Paulo foi aprovada pela Lei Municipal nº 7.805 de 1972. Esta lei estabeleceu zonas estritamente residenciais, com coeficiente máximo de 1 para 4% da área da cidade, de 2 para 86% da cidade e 4 para 10% da área urbana (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999). A lei criou também o controle de uso do solo, estabelecendo categorias de uso permitidas para cada zona e definindo e controlando as densidades das construções, os coeficientes de aproveitamento, as taxas de ocupação, os recuos frontais, laterais e de fundo, os tamanhos mínimos dos lotes e a largura mínima das testadas (NOBRE, 2004). No que se refere aos coeficientes de aproveitamento, a Lei Municipal nº 7805 permitiu o seu aumento em determinadas zonas desde que houvesse redução da ocupação do lote. Este condicionamento incentivou a verticalização das zonas onde era permitido, pois previu um aproveitamento maior quando fosse ocupada uma área menor do terreno, situação que só poderia ocorrer através do crescimento em altura (NOBRE, 2004).

As vias expressas nas quais se apoiava o PDDI não foram realizadas, fazendo com que o zoneamento elaborado ficasse desarticulado e incoerente, uma vez que o modelo urbano para o qual foi previsto nunca chegou a ser implementado de fato (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999; BARBOSA, 2001; NOBRE, 2004). Nos anos posteriores o zoneamento foi sendo modificado e moldado aos interesses do mercado imobiliário. Assim, diversas zonas foram sendo criadas para resolver as especificidades que o zoneamento original não previra. A não implementação do PDDI também ocasionou que ao serem definidos coeficientes de aproveitamento variáveis dentro da cidade fosse criada uma valorização artificial dos terrenos, estimulando preços maiores nas áreas com potencial construtivo maior, o que incentivaria o processo de exclusão sócio-espacial característico do período compreendido entre 1970 e 1980 na cidade (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999; CALDEIRA, 2000).

Outra característica desses anos é a aparição de novos subcentros comerciais e de serviços urbanos, entre os quais cabe destacar a avenida Paulista e a avenida Faria Lima. Da mesma forma, as alterações econômicas mundiais e o intenso clima de recessão podem ser observados na cidade (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999; NOBRE, 2004). Vários autores destacam que nos anos 80, o crescimento explosivo da cidade aconteceu às margens das normas de

urbanismo, o seja, sem seguir nenhum dos distintos Planos Diretores que foram estipulados, repetindo um padrão bastante comum na cidade. As administrações municipais do período somente preocuparam-se por dotar de serviços a zona urbana legal (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; ROLNIK, 1999; SILVA, 2000; BARBOSA, 2001).

Na metade da década de 1980, fez-se evidente a necessidade de revisar o Plano Diretor e o Zoneamento. Perante a escassez de recursos para a construção das obras de infra-estrutura que, segundo PUB e o PDDI, requeria a cidade, era prioritário criar novos instrumentos que permitissem a arrecadação de verbas para o desenvolvimento de tão importantes e necessários projetos urbanos (NOBRE, 2004).

#### 5.3.1.1 Operações Urbanas, Operações Interligadas e Operações Urbanas Consorciadas.

---

Dessa forma, em 1985, durante a gestão do prefeito Mario Covas (1982-1985), além de ser revisto o modelo urbano contemplado no PDDI é proposta a parceria Público-Privada, com o ânimo de minimizar os gastos na execução de obras públicas. O instrumento urbanístico através do qual se daria a parceria entre o poder público e o setor privado seriam as Operações Urbanas, as quais teriam como objetivo viabilizar a produção de habitação popular, infra-estrutura e equipamentos coletivos na periferia carente (NOBRE, 2004).

Na administração do período 1985-1989 o Plano foi arquivado. Porém, o prefeito Jânio Quadros, em 1986, lançou um novo instrumento: as Operações Interligadas. Este instrumento foi criado através da Lei Municipal nº 10.209/86 (Conhecida como Lei do Desfavelamento) e alterado pela Lei Municipal nº 11.773/95. Em 1988, o prefeito aprovou um novo Plano Diretor por meio da Lei Municipal nº 10.676 de 1988, no qual foram institucionalizadas as Operações Interligadas e as Operações Urbanas. Esse Plano prescindia da busca de um modelo urbano para a cidade e traçava diretrizes gerais para a incorporação das Operações Urbanas e Interligadas como novos instrumentos urbanísticos (SAVELLI, 2003; NOBRE, 2004). Essas Operações Interligadas, no Município de São Paulo, foram inicialmente concebidas como um instrumento de planejamento urbano, fixando a Parceria Público – Privada (PPP) como meio para solucionar alguns dos problemas referentes à habitação das populações de baixa renda. O prefeito da época, Jânio Quadros, fazendo referência ao instrumento, declarou no Diário Oficial do município que em princípio o objetivo básico da lei era aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver o problema das habitações subnormais, ou



seja das favelas, sendo portanto, a idéia central promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos (SÃO PAULO, 1988).

O executivo buscava naquela época a remoção das favelas, sobretudo nas áreas mais valorizadas da cidade, às expensas da iniciativa privada. Esse foi o contexto da Lei Municipal nº 10.209/86, a qual especificava que a alteração do zoneamento devia ter como contrapartida um número determinado de moradias de interesse social (WILDERODE, 1997).

Na década seguinte, a Lei Municipal nº 11.77/95 flexibilizou a contrapartida a ser exigida aos empreendedores imobiliários, uma vez que foi ampliada a liberdade de atuação do Poder Executivo quanto à destinação dos recursos que antes eram necessariamente prestados em Habitações de Interesse Social - HIS -. Com a nova lei, os interessados em apresentar propostas de modificações de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo deviam destinar ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, criado pela Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, a importância relativa à totalidade dos valores estipulados como contrapartida para construção de Habitações de Interesse Social - HIS - para atendimento de moradores de habitação sub-normal (CPI, 2001).

A Operação Interligada era uma intervenção pontual, restrita ao lote, objeto de intervenção. A concessão de potencial construtivo adicional estava limitada a quatro vezes a área do terreno. O impacto da concessão desse e de outros benefícios, eventualmente solicitados, era avaliado por um grupo de trabalho, que fazia uma análise urbanística da proposta. Cabia à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU - da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA -, instruída pela análise do grupo de trabalho, a aprovação de cada uma das propostas. A utilização de técnicas pouco formais e desprovidas de critérios rígidos, no tocante à seleção de diretrizes bem delineadas e definidas, para determinação de contrapartida financeira foi objeto marcante na legislação que disciplinou as Operações Interligadas na cidade de São Paulo (WILDERODE, 1997; CAMPOS FILHO, 1999; NOBRE, 2004). A falta de parâmetros claros e apurados de avaliação resultou no prejuízo público, uma vez que a fórmula subjetivamente estabelecida para calcular a contrapartida permitia a manipulação, por parte dos incorporadores imobiliários e membros da municipalidade, do montante total a ser repassado à comunidade ou a ser convertido em habitações de interesse social (WILDERODE, 1997).

A falta de fiscalização por parte dos órgãos legalmente envolvidos com o instrumento resultou numa série de irregularidades que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destacou. A primeira delas foi a presença de construções com metragem além da permitida pela operação correspondente. A CPI verificou ainda que em um número elevado de casos foram encontradas subestimações nas contrapartidas oferecidas pelos incorporadores imobiliários. De forma geral, foi evidenciada uma ausência total de fiscalização e acompanhamento nas obras de construção das Habitações de Interesse Social. Algumas destas foram entregues inacabadas; com metragem menor do que a que ficou determinada nos termos de compromisso da operação correspondente; e foram entregues a pessoas que não eram moradores de favelas (CPI, 2001). Por outra parte, também foram evidenciadas irregularidades com as contrapartidas calculadas. Foi concluído pela CPI que dos US\$ 122.498.608,84 arrecadados por conceito de adicional construtivo, nas operações interligadas, somente US\$ 22.000.000 foram destinados efetivamente para a construção de HIS. Similarmente, foi constatado que do valor recolhido à secretaria de finanças do município, US\$ 78.988,810 não foram repassados para o Fundo Municipal de Habitação, que em última era o encarregado de converter esse dinheiro em HIS (CPI, 2001). Destaca-se também que além da falta de sincronia das interligadas com o Plano Diretor e com o Zoneamento da cidade, estas operações não levaram em conta o impacto dentro do setor onde era permitido construir por cima do zoneamento (impacto de vizinhança) (MARICATO; FERREIRA, 2002). Portanto, as operações interligadas não perceberam as demandas por infra-estrutura viária e de serviços que acompanhavam a concessão onerosa de maiores índices edilícios na cidade (CAMPOS FILHO, 1999).

O que ocorreu durante a vigência das Operações Interligadas como instrumento urbanístico em São Paulo, foi que a grande maioria dos proponentes foram incorporadores, construtores, empreendedores imobiliários ou grandes empresas que de um modo geral procuravam tirar proveito das isenções que o instrumento outorgava (BARBOSA, 2001; NOBRE, 2004). A maioria das propostas foram realizadas em Z2, localizando-se nas áreas de concentração de maior renda da cidade (WILDERODE, 1997, NOBRE, 2004). Em 1998, foram suspensas todas as Operações Interligadas e, em 2001, as leis que davam sustento jurídico ao instrumento foram declaradas inconstitucionais, acabando com o mesmo (CPI, 2001).

Na administração que precedeu a Jânio Quadros, a prefeita Luisa Erundina (1989-1993) utilizou a figura da Operação Urbana para tentar resgatar o centro da cidade. Assim, por meio da Lei Municipal nº 11.090 de 1991 foi instituída a operação Urbana Anhagabau. Esta operação objetivava a melhoria da paisagem urbana e

ambiental do centro da cidade, um melhor e maior aproveitamento dos imóveis vagos e subutilizados e um incentivo à preservação do patrimônio histórico e ao uso residencial na área central. E estabeleceu como mecanismos de estímulo à iniciativa privada algumas exceções à legislação de parcelamento, ao uso e ocupação do solo e ao código de edificações, a transferência de potencial construtivo de edifícios históricos e a cessão onerosa de espaços públicos aéreos e subterrâneos para a criação de passagens e galerias. Apesar dessa Lei prever a Outorga Onerosa de 150 mil metros quadrados de área construída adicional, após 3 anos de sua vigência apenas 7 propostas utilizando por volta de 13% do total do estoque foram concebidas, pois a aplicação do coeficiente além do permitido pela lei não constituiu estímulo suficiente para atrair investidores no Centro, os quais desde a década de 1970, vinham direcionando seus investimentos para o setor Sudoeste, área que historicamente vem concentrando grande parte da população de alta renda da cidade.

De forma geral, a operação urbana, segundo o Plano Diretor de 1988 (Lei Municipal nº 10.676/88) e a lei orgânica do Município, era um tipo de ação conjunta entre os setores público e privado, visando permitir a reurbanização ou a ocupação de áreas ainda disponíveis com o aproveitamento pleno da capacidade de iniciativa e investimentos particulares, buscando atender ao interesse público. Para a implementação de qualquer Operação Urbana era necessária uma lei específica definindo seu respectivo perímetro de abrangência, seus objetivos e diretrizes, parâmetros de uso e ocupação do solo, potencial adicional de construção, a forma de arrecadação e administração dos recursos, os programas de obras e melhorias, a forma de cálculo da contrapartida financeira e a indicação do órgão, grupo de trabalho ou comissão responsáveis pela análise técnica, aprovação e apreciação de cada uma das propostas de participação da operação em questão.

Sob estes parâmetros, foram implementadas na cidade de São Paulo quatro Operações Urbanas desde a segunda metade da década de 1990. Na administração de Paulo Maluf (1993-1997) deu-se prioridade a execução das Operações Urbanas Centro (Lei Municipal nº 12.349/97), Água Branca (Lei Municipal nº 111.774/95) e Faria Lima (Lei Municipal nº 11.732/95). Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) chagaria a vez da Operação Águas Espraiadas (Lei Municipal nº 13.260/01). Nestas operações urbanas realizadas em São Paulo, a idéia principal era a de parcerias público-privadas que permitissem o pagamento de contrapartidas importantes do ponto de vista financeiro, capazes de assegurar o custeio de aberturas de avenidas que interessavam sobremaneira ao setor imobiliário. A justificativa política para essas operações é que elas permitiam que “importantes obras viárias” fossem feitas “sem custos” para o Poder Público (FIX, 2001).

Com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, estas operações foram institucionalizadas a nível nacional, ficando como instrumentos urbanísticos para os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes. Dessa forma, os instrumentos implementados em São Paulo serviram de base para a consolidação do leque de instrumentos que regulamentariam o capítulo sobre política urbana disposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; 2001).

As operações urbanas passaram a ser chamadas de Operações Urbanas Consorciadas e tiveram modificações em relação a sua estrutura. A maioria das mudanças foi feita em relação a experiência acumulada pelas diferentes administrações na execução das Operações Interligadas e antigas Operações Urbanas. Para a definição da contrapartida dentro das Operações Urbanas Consorciadas foi criada uma ferramenta para a comercialização da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esta ferramenta recebeu o nome de Certificados de Potencial Adicional de Construção, sendo conhecida simplesmente como CEPAC (CINTRA, 1994). A proposta dos CEPAC surgiu em 1994, por parte do então vereador Marcos Cintra, por meio de um projeto de lei apresentado à Câmara Municipal de São Paulo. O projeto de lei 259/94 foi aprovado em 9 de março de 1995 e estabelecia os CEPAC como moeda de troca no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas. Porém, o projeto esteve quase 10 anos sob júdice por ser considerado inconstitucional. Estes certificados só foram regulamentados pelo Decreto Municipal nº 44.844 em 2004 (CINTRA, 2004).

A emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC – é a forma de financiamento de infra-estrutura e também de pagamento de obras públicas e de áreas desapropriadas em determinado espaço delimitado da cidade especificado em lei, o qual é denominado Operação Urbana Consorciada. Isso significa que os certificados e potencial adicional de construção não são um instrumento urbanístico autônomo, ao contrário, são sempre vinculados a uma operação urbana especificada em Lei Municipal (CINTRA, 2001,2003; SANTOS, 2004). Uma vez adquiridos, estes certificados ficam vinculados a um futuro projeto a ser edificado na área delimitada da operação urbana, podendo ser negociados livremente até que se convertam em adicional de construir ou alteração de uso (CINTRA, 2004). As exigências para a utilização dos CEPAC ficaram consignadas no Estatuto da Cidade. Os Certificados de Potencial Adicional de Construção são os veículos que operacionalizam a instituição da outorga onerosa de potencial adicional de construção quando haja previsão de que esta seja empregada em uma determinada Operação Urbana Consorciada. Além disso, também são instrumentos

veiculadores de autorização para modificação de usos e parâmetros urbanísticos (SANTOS, 2004).

Desse modo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, dentro do município de São Paulo, quando instituída em área delimitada como a de Operação Urbana Consorciada, poderá ser efetivada através da compra dos referidos certificados. e o empreendedor interessado em beneficiar-se do novo potencial construtivo poderia fazê-lo pagando à prefeitura, que obterá, assim, recursos não-tributários e sem impacto em seu passivo oneroso. Não se trata de dívida, não é empréstimo e não há juros. São recursos obtidos sem ônus financeiro para a cidade. Trata-se, simplesmente, da securitização do direito de construir (CINTRA, 2001; SANTOS, 2004).

Os CEPAC são um instrumento de arrecadação voluntária, sem conotação impositiva. Os recursos para financiar os investimentos públicos são arrecadados antecipadamente a custo zero, negociado livremente no mercado e nas Bolsas, o que garantirá ao título liquidez e transparência na formação de preços, podendo ainda ser usado como pagamento de obras aos empreiteiros. Porém, não é um título financeiro, pois não tem valor de face, data de resgate ou vencimento. Não implica endividamento monetário. Portanto, não precisa de autorização do Banco Central para ser emitido (CINTRA, 2004; SANTOS, 2004). Os CEPAC podem ser usados de forma compensatória nos casos de tombamento, de restauração de imóveis e de doações de terrenos para titulação e regularização fundiária. Essa é uma característica que confere a esse instrumento um fator de melhoria no planejamento da cidade, com forte componente social (BRASIL, 2001; CINTRA, 1994,1995,2001,2004). Segundo seu criador, os CEPAC solucionam dois problemas: transferem para a coletividade parte dos benefícios e lucros gerados por investimentos públicos que historicamente são totalmente absorvidos por grupos específicos do setor privado e geram recursos para o financiamento não-tributário dos gastos públicos (CINTRA, 1994,1995,2001,2004). Portanto, na prática, os CEPAC representam direitos adicionais de construção e de mudança de uso. Assim, a Prefeitura fica autorizada a vender certificados em leilões públicos, para serem utilizados em duas situações: em áreas sujeitas a operações Urbanas Consorciadas e em regiões cujo zoneamento tenha sido alterado.

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, aprovado na administração de Marta Suplicy por meio da Lei Municipal nº 13.430 de 2002, alinhou os instrumentos urbanísticos utilizados no município com o estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Dessa forma, no Plano ficaram estabelecidos a Outorga

Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas como instrumentos por meio dos quais será efetivada a Função Social da Propriedade Urbana no do município.

Uma lei que merece destaque para a implementação das Operações Urbanas Consorciadas no Município de São Paulo é a Lei Municipal nº 13.885 de 2004. Esta lei dispõe sobre o parcelamento do solo, e disciplina o uso e a ocupação do mesmo no Município, atendendo ao disposto nos artigos 182 a 191 e 295 do Plano Diretor Estratégico. Esta nova lei de zoneamento ratifica os instrumentos destacados no Plano, sendo possível encontrar um aparte especial para as Operações urbanas consorciadas e a composição dos Certificados de Potencial Adicional de Construção. A lei no título IV dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir, indicando a fórmula para seu cálculo e os casos em que esta ferramenta pode ser utilizada. Ainda neste título é definida a Transferência do Direito de Construir, sendo indicada a fórmula para o cálculo do potencial construtivo transferível e os casos nos quais esta ferramenta pode ser empregada. Para as operações urbanas Consorciadas, a lei de zoneamento simplesmente ratificou o consignado no Plano Diretor Estratégico do município.

### **5.3.2 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA**

---

A Operação Urbana Consorciada que será analisada - o prolongamento da Avenida Faria Lima - foi escolhida pelo impacto que exerceu na reestruturação do espaço intraurbano da cidade de São Paulo. Esta operação constitui a consolidação de uma nova centralidade na região sudeste da cidade, mais precisamente sobre a margem da marginal Pinheiros (Figura 5.30). A intenção é observar a forma como a operação se valeu dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC -, como instrumento de Outorga Onerosa do Direito de construir, para a implementação de Parcerias Público Privadas, que teriam como fim a construção de infra-estrutura viária.

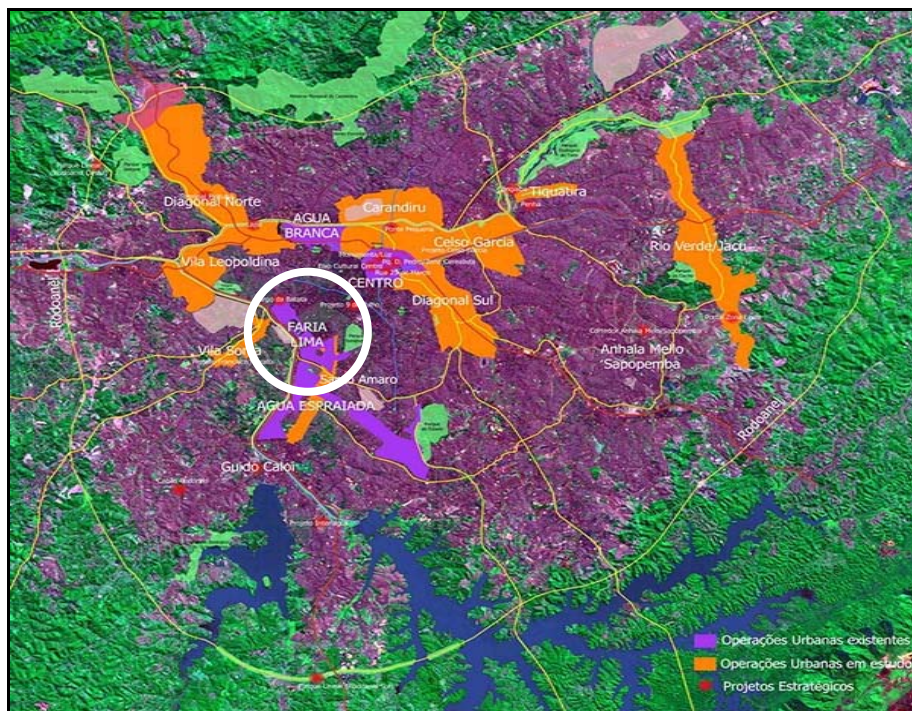


Figura 5.30 – Mapa Operações Urbanas em São Paulo, em destaque O.U.C. Faria Lima. Fonte: SALES, 2005.

### 5.3.2.1 Aspectos Programáticos

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi primeiramente apresentada pela iniciativa privada na gestão do prefeito Jânio Quadros (1985/1988). Em 1991, durante a gestão da prefeita Luíza Erundina, foi incluída parcialmente no projeto de lei do Plano Diretor Estratégico encaminhado ao legislativo municipal, porém, o Plano não foi aprovado pelos vereadores. Já em 1993, no início da gestão do prefeito Paulo Maluf, a Operação Urbana Faria Lima foi encaminhada à Câmara Municipal na forma de projeto de lei. Após dois anos, foi aprovada por unanimidade dos vereadores, e sancionada como Lei nº 11.732, em 1995 (FIX, 2001; PMSP, 2004a). Esta Operação foi a primeira a ser lançada sob a idéia de autofinanciamento para a realização das Intervenções previstas, mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir, sem comprometer o orçamento e as finanças do município (FIX, 2001)

A Operação encerra um perímetro de aproximadamente 4.500.000 m<sup>2</sup>. Está localizada no quadrante sudoeste do Município de São Paulo, onde existe uma forte dinâmica imobiliária. A Operação insere-se na região de maior valor imobiliário da cidade, seja para usos residenciais, seja para usos não residenciais. Nesse aspecto, pode-se dizer que a Operação Urbana Faria Lima, desde sua implementação, diferencia-se das demais, pois como instrumento urbanístico, foi aplicada em uma área já consolidada e com forte dinâmica econômica e imobiliária (FIX, 2001;

MARICATO; FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003). A principal infra-estrutura urbana a ser implementada com os recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir consistiu em dotar este setor da cidade de uma via de ligação paralela e, portanto, alternativa ao eixo composto pela Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros), a partir do trecho existente da Avenida Brigadeiro Faria Lima. Na prática, estaria-se ligando a Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini, no Brooklin, à Avenida Brigadeiro Faria Lima, e esta, às avenidas Pedroso de Moraes e Alceu de Campos Rodrigues (PMSP, 2004a).

A lei que criou a Operação Urbana Faria Lima previa a Outorga Onerosa do Direito de Construir com limitação do Coeficiente de Aproveitamento em cada lote ao máximo de 4 vezes a área do terreno. Estabelecia também um programa de investimentos orçados, na época, em US\$150 milhões, os quais incluíam a realização de desapropriações, obras viárias, a construção de um novo terminal de ônibus, o atendimento à população de favelas existentes dentro do perímetro da operação (favela Coliseu) e no seu limite (favelas Panorama e Real Parque) e a construção de habitações multifamiliares para venda financiada à população residente em área desapropriada que pretendesse permanecer na região (SÃO PAULO, 1995).

De acordo com a lei que criou a Operação Urbana Faria Lima, a área correspondente ao seu perímetro dividiu-se em (i) diretamente beneficiada, aquela mais próxima ao eixo das avenidas Brigadeiro Faria Lima e Hélio Pellegrino, e (ii) indiretamente beneficiada, equivalente ao restante da área interna do perímetro. Na área diretamente beneficiada a lei estabelecia um estoque máximo de 1,25 milhões de m<sup>2</sup>, ao passo que na área indiretamente beneficiada eram admitidos 1,0 milhão de m<sup>2</sup> de Estoque, compreendendo, portanto, um Estoque total máximo de 2,25 milhões de m<sup>2</sup> (PMSP, 2004b). Quanto aos empreendimentos em lotes contidos na área diretamente beneficiada, as regras da Operação permitiam a adoção de mecanismo automático de cálculo de valor de contrapartida baseado em tabela de conversão fixada na própria lei. Na área indiretamente beneficiada não era previsto o mecanismo automático, as propostas eram analisadas caso a caso e o valor da contrapartida era estabelecido mediante avaliação e negociação. Em ambos os casos, entretanto, a lei autorizava o pagamento da contrapartida em até dez prestações, sendo 10% do valor total no momento do alvará de execução. O mecanismo de avaliação da contrapartida nas áreas indiretas gerou questionamentos jurídicos e políticos pela subjetividade que o procedimento ensejava, retrazando a aprovação do projeto e colocando travas judiciais na sua execução (SÃO PAULO, 1995; PMSP, 2004a).



Uma especificidade desta operação urbana perante os entraves legais foi a previsão de dois mecanismos distintos para pagamento da Contrapartida. Um, o que foi efetivamente implementado, seria a Outorga Onerosa de Direitos Adicionais de Construção, aplicado lote a lote, empreendimento a empreendimento, onde o interessado apresentava o projeto com os direitos adicionais a serem adquiridos e pagava a Contrapartida correspondente de acordo com o que dispunha a lei (PMSP, 2004a, 2004b).

O outro mecanismo representou o lançamento do conceito de Certidão de Potencial Adicional de Construção denominado CEPAC. Entretanto, naquele momento, esse título não chegou a se estabelecer como um papel negociável no mercado de capitais. A inexistência de autorização do poder legislativo federal para sua emissão impediu sua implantação no âmbito da Operação Urbana Faria Lima. Portanto, nos primeiros anos da Operação não foi ofertado em distribuição pública ou privada e transformou-se apenas em um valor de referência do custo da contrapartida dos direitos adicionais de construção para efeitos de aplicação da lei que assim o previa. Com a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade, o CEPAC passou a ser autorizado como instrumento financeiro das Operações Urbanas Consorciadas.

Entretanto, a estabilidade jurídica exigida de um título mobiliário pelos investidores do mercado de capitais e mesmo pelos investidores imobiliários, não era compatível com o grau de subjetividade que o cálculo da Contrapartida prevista na lei original permitia. Por tal motivo, a prefeitura municipal optou por submeter ao legislativo municipal um projeto de lei com as devidas adequações que a operação devia conter, segundo estabeleciam tanto o Estatuto da Cidade quanto o Plano Diretor Estratégico do município. Esta ação tinha por intuito mudar a percepção de que a Operação estabelecia valores de contrapartida inferiores aos de mercado, beneficiando ao empreendedor e não atendendo aos interesses públicos (PMSP, 2004a). Dessa forma, foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 13.769, em 26 de janeiro de 2004, junto com os Decretos Municipais nºs 44.844/04 e 45.213/04. A nova Lei altera os aspectos relacionados à adoção da lógica do CEPAC para efeitos de Outorga de Direitos Urbanísticos Adicionais. Para isso, o grupo de trabalho da prefeitura procurou eliminar qualquer vestígio de subjetividade presente tanto na análise urbanística quanto na negociação até então prevista para efeitos de cálculo de valor de Contrapartida (SÃO PAULO, 2004; PMSP, 2004a). Por outra parte, a Lei estabeleceu que a Operação Urbana Consorciada Faria Lima tem uma previsão de conclusão de 15 anos, sendo estes contabilizados desde o lançamento da nova lei e não desde o começo da operação em 1995.

As áreas direta e indiretamente beneficiadas, contidas na lei original, foram substituídas por 4 setores, os quais foram subdivididos em 18 subsetores. Foi adotada uma tabela de conversão dos metros quadrados adicionais de construção em CEPAC, que serviria também para calcular os metros quadrados para a alteração de usos e parâmetros urbanísticos com valores distintos para as atividades residenciais e de comércio e serviços. Dessa forma, a nova lei eliminou a subjetividade presente na Lei original e implantou um modelo de cálculo direto através dos valores estabelecidos na tabela, o que permite ao interessado saber de antemão qual será o valor a ser pago pelos benefícios outorgados pela municipalidade.

Já o estoque total de metros quadrados adicionais - 2.250.000 m<sup>2</sup> - foi mantido pela nova lei e foi redistribuído pelos 4 setores, classificados por seus usos (residencial ou comércio e serviços), sendo eliminada a classificação em áreas direta e indiretamente beneficiadas. Desse Estoque previsto na lei original foram debitadas as áreas adicionais já utilizadas nos empreendimentos aprovados, os quais representavam 940.000 m<sup>2</sup> na época da elaboração do projeto de lei. Na promulgação da lei restavam e eram passíveis de pagamento de contrapartida em CEPAC, 1.281.908,54 m<sup>2</sup> adicionais, pois nesse intervalo haviam sido consumidos 28.091,46 m<sup>2</sup> por meio da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para absorver o Estoque construtivo adicional máximo, a lei prevê a emissão de 650.000 CEPAC a um preço mínimo definido pela lei de R\$ 1.100,00 por CEPAC (SÃO PAULO, 2004).

Ainda de acordo com a lei foi necessária a revisão dos valores da tabela de conversão dos CEPAC. Com base em valores obtidos na planta genérica de valores, nos valores presumíveis da Outorga Onerosa nessas áreas, nos estudos de mercado ordenados pelo Sindicato de Habitação e Condomínios (SECOVI) e ainda com base na série histórica que a Operação Urbana Faria Lima propiciava, foi elaborada a Lei Municipal nº 13.871/04. Essa lei modificou a tabela de conversão de CEPAC, identificando os metros quadrados de área adicional e de mudança de usos e parâmetros urbanísticos. Com base nesta tabela definitiva foi elaborado o estudo de viabilidade da Operação. Também de acordo com a nova regulamentação, as obras previstas dentro do perímetro da Operação visam complementar a estrutura física, formal e de funcionamento da região da avenida Faria Lima por meio de intervenções que contemplem a melhoria da acessibilidade viária e de pedestres, a priorização do transporte público, a ampliação e organização da infra-estrutura instalada e, principalmente, a reestruturação dos espaços públicos (ruas e praças).

O objetivo geral da Operação Urbana Consorciada Faria Lima é realizar obras viárias que conduzam a renovação e revitalização urbana do setor. Entre os objetivos específicos da Operação é possível destacar a criação de condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação das intervenções previstas forneçam os recursos necessários para sua viabilização, sem qualquer ônus para o município; a criação de alternativas para que os proprietários dos lotes atingidos pelos melhoramentos aprovados possam receber o valor justo de indenização e participar da valorização decorrente da Operação; a melhoria da área objeto da Operação Urbana; a melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, inclusive os de habitação subnormal e o melhor aproveitamento dos imóveis não construídos e subutilizados (PMSP, 2004a).

De forma geral, as diretrizes urbanísticas que motivaram a Operação Urbana Faria Lima procuraram a consolidação urbana do setor como pólo de atração econômica e social através do incentivo ao uso diversificado das áreas contidas no perímetro da Operação (comercial, residencial e de serviços). Formalmente, no prospecto e na lei vigente, a Operação considera a provisão de Habitação de Interesse Social destinada à população favelada residente na área da Operação Urbana e região do seu entorno, como também a reurbanização desta população em locais definidos pelos órgãos competentes da municipalidade (SÃO PAULO, 2004). Porém, tem sido demonstrado por vários autores que a realidade vem sendo outra, já que no primeiro período da operação (1995-2004) não foram implementados projetos de construção de Habitação de Interesse social (FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003).

Os setores em que foi dividida a Operação Urbana são: Setor 1: Pinheiros; Setor 2: Faria Lima; Setor 3: Hélio Pellegrino e Setor 4: Olimpíadas essas áreas abrangem, de forma parcial, 5 distritos municipais, contidos parcialmente em 3 subprefeituras, descritos na Tabela 5.5 e na Figura 5.31:

TABELA 5.5 – SETORES DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA

<b>OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA</b>	
<b>SETORES</b>	<b>SUBSETORES</b>
Setor 1 - Pinheiros	Subsetor 1a Subsetor 1b Subsetor 1c Subsetor 1d
Setor 2 – Faria Lima	Subsetor 2a Subsetor 2b Subsetor 2c Subsetor 2d Subsetor 2e
Setor 3 - Hélio Pellegrino	Subsetor 3a Subsetor 3b Subsetor 3c Subsetor 3d Subsetor 3e
Setor 4 - Olimpíadas	Subsetor 4a Subsetor 4b Subsetor 4c Subsetor 4d

Fonte: PMSP, 2004.

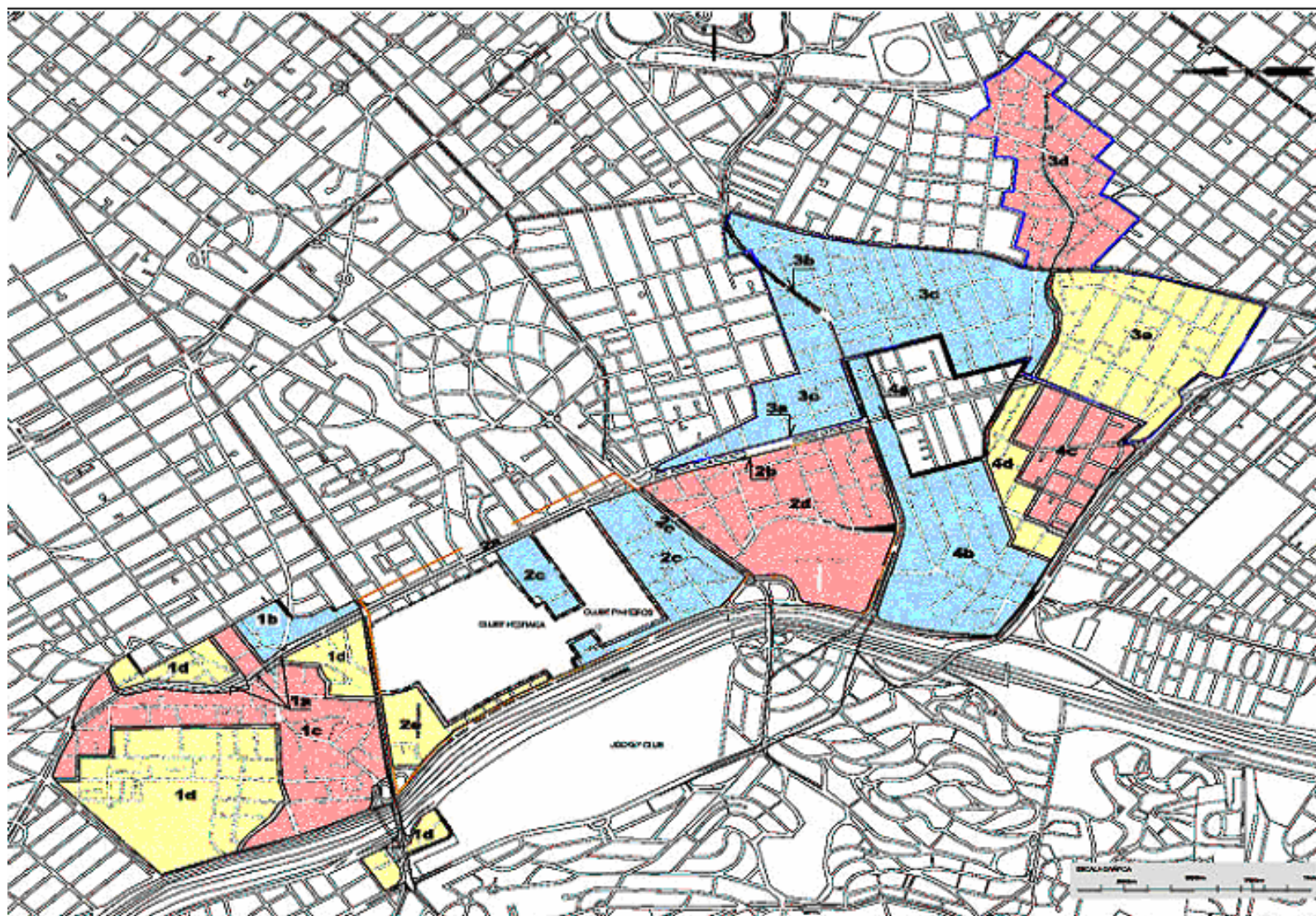


Figura 5.31 – Sub-setores da Operação Urbana Faria Lima.  
Fonte: PMSP, 2004a.

Como foi mencionado anteriormente, a maioria das obras de infra-estrutura a serem implementadas tendem a consolidar a acessibilidade do setor entre estas cabe destacar as seguintes:

- O Cruzamento em Desnível das Avenidas Faria Lima e Cidade Jardim

As obras neste local pretendem a requalificação urbana e o reordenamento do tráfego nas imediações do cruzamento, contemplando a diminuição dos tempos de percurso e os conflitos para os usuários das duas avenidas, com prioridade para o transporte coletivo e a melhoria, sobretudo, das condições de segurança e conforto para os pedestres (Figura 5.32).

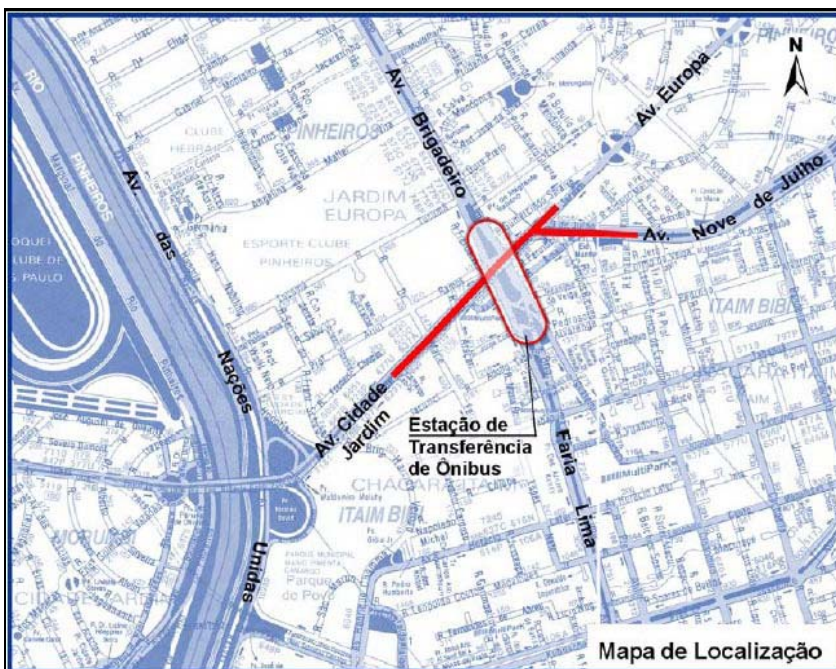


Figura 5.32 – Cruzamento Av. Faria Lima e Cidade Jardim.  
Fonte: PMSP, 2004a.

O cruzamento entre estes importantes eixos viários situa-se em uma região com forte crescimento imobiliário que cada vez mais assume características de área voltada ao comércio e à prestação de serviços, apresentando volumes de tráfego significativos em suas proximidades, constituindo-se em um dos pontos críticos do sistema viário estrutural da cidade.

- Cruzamento em Desnível das Avenidas Faria Lima / Rebouças e Eusébio Matoso

As intervenções prevêem a recuperação paisagística da avenida através do enterramento das redes de utilidade pública, racionalização e implantação de nova iluminação, arborização e novo projeto para a passarela existente (Figura 5.33).

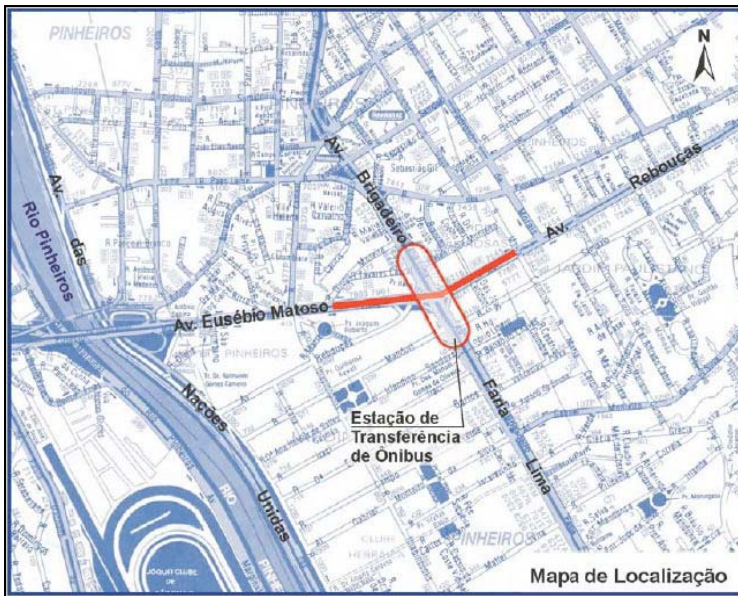


Figura 5.33 – Cruzamento Av. Faria Lima, Rebouças e Eusébio Matoso.  
Fonte: PMSP, 2004a.

Estão previstas também ações para a adequação da avenida ao alto volume de veículos e ajustes das condições de fluidez do tráfego e de conforto e segurança para os pedestres, implicando na melhoria da infra-estrutura (Figura 5.34).



Figura 5.34 – Foto-montagem do cruzamento Av. Faria Lima, Rebouças e Eusébio Matoso.  
Fonte: PMSP, 2004a.

Outro aspecto fundamental a ser considerado nos estudos que envolvem estas vias que convergem para o cruzamento em análise é a política adotada pela PMSP de priorização total para o transporte coletivo, com a implantação de

corredores de ônibus integrados por meio de estações de transferência (Figura 5.35).



Figura 5.35 – Foto-montagem de Transporte Coletivo no cruzamento da Av. Faria Lima com Av. Rebouças e Eusébio Matoso.

Fonte: PMSP, 2004a.

- Interligação do prolongamento da Av. Faria Lima com a ligação Funchal – Haroldo Veloso

Esta região encontra-se em acelerado processo de expansão, o que pode ser observado através da construção de inúmeros empreendimentos, em sua grande maioria comerciais e de serviços. A implantação destes novos edifícios ou pólos geradores de tráfego, empregos e demandas sobre a infra-estrutura de redes de utilidades públicas associada às limitações físicas do sistema viário existente, indicam a necessidade de reestruturação dos sistemas de circulação de pedestre, de tráfego e de transporte da região. Mesmo quando se considera a situação atual, em que grande parte dos futuros empreendimentos mencionados não está concluída, as vias existentes já apresentam condições precárias de circulação, principalmente nos horários de pico, quando se observam enormes congestionamentos. Nesse contexto, as intervenções físicas e operacionais projetadas visam implementar melhorias em todo o bairro, principalmente no sistema viário, adequando-o às suas futuras condições de uso (Figura 5.36).





Figura 5.36 – Foto-montagem da Interligação Av. Faria Lima com Ligação Funchal – Haroldo Veloso. Fonte: PMSP, 2004a.

- Reconversão Urbana do Largo da Batata

A Prefeitura do Município de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Planejamento e da EMURB promoveu, no primeiro semestre de 2002, em conjunto com o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB -, o Concurso Público Nacional para a Reconversão Urbana do Largo da Batata, com o objetivo de selecionar projetos que se caracterizassem como um conjunto coerente de intervenções e atuações no espaço urbano, como propiciador de melhoria da condição ambiental e da valorização das práticas sociais na região. O projeto do Largo da Batata, que foi concebido prevendo-se a implantação da futura Linha 4 do Metrô, terá como início das intervenções a transferência dos pontos finais das linhas de ônibus do Largo da Batata e imediações para uma área próxima à Estação Pinheiros de trem da CPTM, junto à Marginal Pinheiros, de forma a integrar ônibus, trem e futuramente o metrô (estação Pinheiros). Com isso, os espaços hoje ocupados pelos pontos terminais de ônibus serão reaproveitados, ampliando-se os espaços públicos (Figura 5.37).



Figura 5.37 – Foto-montagem da Reconversão do Largo da Batata.  
Fonte: PMSP, 2004a.

- Boulevard JK

A concepção do Boulevard JK considera, essencialmente, a segregação do trânsito de passagem que irá operar em regime de expresso (em vias rebaixadas com controle de acessos, dando continuidade ao eixo Norte / Centro / Sul / Sudoeste). Desta forma, serão permitidas a requalificação e a ampliação dos espaços reservados à circulação de pedestres, esta medida privilegiará o paisagismo e oferecerá uma nova animação para as áreas de uso público, ao limitar a função viária exclusivamente para a coleta e distribuição do tráfego regional, sem prejuízo da acessibilidade aos lotes lindeiros (Figura 5.38).



Figura 5.38 – Foto montagem do Boulevard Juscelino Kubitschek.  
Fonte: PMSP, 2004a.

### 5.3.2.2 Aspectos Legais

---

O marco normativo que fundamenta a Operação Urbana Faria Lima é extenso. Ele começa com o Artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Poder Público municipal a competência para estabelecer a política de desenvolvimento urbano por meio de um Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal para municípios com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, em função da execução da anterior premissa Constitucional, na Seção X, trata especificamente das Operações Urbanas Consorciadas, em especial o artigo 34, que autoriza os Municípios a emitir uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), os quais deverão ser alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Essa medida consolida a idéia dos CEPAC como meio de pagamento da contrapartida pela Outorga Onerosa do Direito de Construir no âmbito específico de Operações Urbanas Consorciadas (BRASIL, 2001).

A Lei Municipal nº 13.430, de 2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) prevê, em seu Capítulo III, os instrumentos de gestão urbana e

ambiental, dentre os quais se encontram as Operações Urbanas Consorciadas (artigo 198, inciso XXII).

De igual forma, o Plano Diretor Estratégico, no artigo 212, inciso II, determina que a obtenção do potencial construtivo adicional será regulada, nas Operações Urbanas Consorciadas, por um estoque. O mesmo artigo estabelece que o estoque de potencial construtivo adicional deverá ser expressamente indicado nas leis específicas das Operações Urbanas. No artigo 213, o Plano pronuncia-se acerca da fórmula de cálculo das contrapartidas, valendo destacar que mantém os critérios de cálculo estabelecidos nas leis de Operações Urbanas em vigor no momento da promulgação do Plano. Assim o direito de construir somente pode ser outorgado de acordo com as regras específicas, não se podendo aproveitar nas áreas compreendidas nestas Operações Urbanas benefícios concedidos de outras maneiras (SÃO PAULO, 2002). Já no artigo 226, o Plano define o coeficiente máximo - 4,0 (quatro) - nas áreas compreendidas no perímetro das Operações Urbanas Consorciadas. Por outra parte, o artigo 230 prevê que a lei específica que defina a Operação Urbana Consorciada poderá prever a emissão, pelo Município, de quantidade determinada de CEPAC, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras. Os benefícios obtidos pelo pagamento da contrapartida por meio de CEPAC somente poderão ser utilizados nas áreas da própria Operação Urbana Consorciada

A lei específica que disciplinou, em primeira instância, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi a Lei Municipal nº 11.732, de 14 de março de 1995. Esta lei foi modificada pela Lei Municipal nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004, alterada recentemente pela Lei Municipal nº 13.871, de 8 de julho de 2004. Esta última lei regulamenta novamente a Operação Urbana Faria Lima, instituindo como moeda de troca do direito de construir os CEPAC (PMSP, 2004a).

A emissão de CEPAC no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, tal como exige o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 44.844, de 14 de junho de 2004. Na forma permitida pelo Estatuto da Cidade, os leilões podem ser públicos, quando são alienados em leilão utilizando o sistema de distribuição de valores mobiliários, ou privados, quando são utilizados diretamente no pagamento de obras e/ou desapropriações (art. 2º). A emissão dos CEPAC é realizada por meio de Portaria da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, a qual deve mencionar expressamente, além de outras informações que entender relevantes, (i) o nome da Operação Urbana Consorciada; (ii) a Intervenção (obra e/ou desapropriação) que será custeada com a emissão dos CEPAC ou as características do financiamento em que haverá

prestação de garantia com CEPAC; (iii) o valor total da emissão; (iv) o preço de cada CEPAC; (v) a quantidade de CEPAC emitida e (vi) a tabela de conversão da Operação Urbana Consorciada.

A legislação relativa à emissão de CEPAC, especialmente a Instrução nº 401 da CVM, exige a contratação de uma série de instituições financeiras (para distribuição, escrituração, fiscalização das Intervenções), além de bolsa de valores ou mercado de balcão organizado para realização dos leilões. As competências para assinatura dos respectivos contratos são fixadas no artigo 5º. Desta forma, nenhum CEPAC pode ser alienado pela Prefeitura ou utilizado diretamente no pagamento de obras ou Intervenções por valor inferior ao mínimo definido na lei específica que criar a Operação Urbana Consorciada (art. 6º). De acordo com a Instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 401, o art. 7º, §6º do decreto consigna que somente poderá ser feita uma nova emissão de CEPAC se (i) for concluída a Intervenção anterior; ou (ii) tenha sido efetivamente distribuída, de forma privada ou pública, a totalidade dos CEPAC emitidos para custeio da Intervenção anterior; ou (iii) tenham sido assegurados, comprovadamente, por meio de depósito na conta-corrente específica da Operação Urbana Consorciada, os recursos necessários à conclusão da Intervenção anterior. Cabe ainda ressaltar que embora a lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima tenha sido aprovada no ano de 1995, a emissão de CEPAC somente tornou-se possível a partir do final de dezembro de 2003, quando se deu a regulamentação dos CEPAC pela CVM através da Instrução nº 401. Significa dizer que até então a lei não produziu efeitos e, portanto, não existem direitos adquiridos que pudessem confrontar com o novo ordenamento urbanístico da cidade (PMSP, 2004a, AMARAL; D'AVILA, 2004).

Finalmente, em ordem cronológica, tem-se o Decreto municipal nº 45.213 de 2004. Esse decreto regulamenta os aspectos urbanísticos da Operação Faria Lima, prevê a remuneração da EMURB pela administração dos projetos e obras previstos no programa de intervenções da Operação e reitera as regras específicas para o cálculo dos CEPAC nos diferentes setores estabelecidos. Desta forma é possível ressaltar que os principais diplomas legais que afetam, direta ou indiretamente, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e os CEPAC a serem emitidos são:

1. Constituição Federal de 1988 (artigo 182);
2. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade);
3. Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo);
4. Decreto nº 44.844, de 14 de junho de 2004 (Regulamenta a emissão de CEPAC, conforme artigo 230 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo);

5. Lei Municipal nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004 (Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima), com a redação parcialmente alterada pela Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004; e
6. Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004 de julho de 2004 (Regulamenta os aspectos urbanísticos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima).

### 5.3.2.3 Aspectos Institucionais

---

A lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima instituiu o Grupo de Gestão, órgão consultivo e deliberativo coordenado pela Empresa Municipal de Urbanismo EMURB e do qual participam órgãos municipais (secretarias) e entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Investimentos da Operação Urbana, bem como a definição de aplicação dos seus recursos (PMSP, 2004a). O Grupo de Gestão terá a seguinte composição:

- a) EMURB, como coordenadora;
- b) um representante de cada uma das entidades da sociedade civil a seguir descritas: (i) Movimento Defesa São Paulo; (ii) IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil; (iii) IE - Instituto de Engenharia; (iv) APEOP; (v) SECOVI; (vi) OAB; (vii) FAU/USP; (viii) União de Movimentos de Moradia e Associação de Moradores de Favelas (das favelas envolvidas nesta Operação Urbana);
- c) um representante de cada um dos órgãos públicos municipais a serem designados pelo(a) Prefeito(a), num total de 9 representantes.

A EMURB é uma empresa municipal de economia mista, criada pela Lei Municipal nº 7.670, de 24 de novembro de 1971, com o intuito de planejar as intervenções no espaço urbano e gerenciar tais intervenções. Esta empresa possui como objetivo fundamental a execução de programas e obras de desenvolvimento urbano, obedecendo a planos elaborados de acordo com os órgãos próprios da Prefeitura e aprovados previamente pela Câmara Municipal (PMSP, 2004a). Desde a sua criação, a EMURB tem sido responsável pela transformação do perfil viário e urbanístico de São Paulo e esteve presente em todas as obras importantes da cidade, como a execução das avenidas Paulista e Faria Lima, a reurbanização do Vale do Anhangabaú e da Praça da Sé, a implantação de calçadas nas ruas do centro, a renovação do Edifício Martinelli e do Palácio das Indústrias e o complexo viário Ayrton Senna. É também a entidade encarregada da administração e do gerenciamento de projetos e obras previstas no Programa de Investimentos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (PMSP, 2004a). Além disso, a Empresa responde pela gestão e concessão dos benefícios conferidos pela Operação

Urbana, na qualidade de coordenadora do Grupo de Gestão da Operação Urbana Faria Lima, terá a responsabilidade, entre outras atividades aqui mencionadas e definidas em lei, de :

- Implementar as Intervenções;
- Supervisionar todas as atividades do Grupo de Gestão;
- Decidir sobre questões de ordem;
- Submeter minutas de projetos de lei, decretos e outras normas regulamentares à apreciação dos órgãos competentes;
- Representar o Grupo de Gestão;
- Regulamentar os mecanismos de Estoque regulador da emissão dos CEPAC, até o limite previsto na Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima;
- Coordenar as atividades do Grupo de Gestão; e
- Administrar os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Faria Lima por meio da Conta Vinculada, que deverão ser aplicados em operações financeiras até sua utilização em outras Intervenções.

Porém, cabe ressaltar que o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima não está formalmente constituído.

Outra instituição importante dentro do marco da Operação Urbana é a Secretaria de Finanças do Município, uma vez que esta será a entidade responsável pela análise, acompanhamento e prestação de esclarecimentos técnicos sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Adicionalmente, caberá à SF divulgar as portarias relativas a cada emissão de CEPAC, conforme solicitação da EMURB, contendo as características principais de cada emissão. Além da Secretaria de Finanças, a Caixa Econômica Federal, na forma exigida pela Instrução CVM 401, será responsável por exercer a fiscalização do emprego dos recursos obtidos com a distribuição pública de CEPAC, exclusivamente nas Intervenções das Operações Urbanas Consorciadas, bem como acompanhar o andamento das referidas Intervenções e assegurar a suficiência e veracidade das informações que serão periodicamente prestadas pelo Município ao mercado. Essa fiscalização é independente daquela já exercida pelo Tribunal de Contas do Município, pelo Ministério Público, por entidades da sociedade civil e pela população.

#### 5.3.2.4 Aspectos econômicos

---

O CEPAC é a unidade de troca dos direitos de desenvolvimento no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Para calcular o número de CEPAC

necessário para a realização de um empreendimento na Operação, utiliza-se uma tabela de equivalência, a qual indica o número de certificados que deverão ser utilizados como base para a transformação do benefício urbanístico solicitado no valor de referência para o cálculo e pagamento da contrapartida financeira. A tabela está prevista no anexo 1 da lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e é reproduzida a seguir (Tabela 5.6). Os benefícios indicados na tabela só poderão ser utilizados em terrenos com área superior a 1.000m<sup>2</sup> (AMARAL; D'AVILA, 2004).

TABELA 5.9 – EQUIVALÊNCIA DOS CEPAC DENTRO DA OUC FARIA LIMA.

PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m <sup>2</sup> de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m <sup>2</sup> de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m <sup>2</sup> de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a	1.2	0.8	2	1.2	0.8
	1b	1.8	1.5	2	1.8	1.2
	1c	2.6	1.7	2	2.6	1.7
	1d	2.8	1.8	2	2.3	1.5
SETOR 2 Faria Lima	2a	0.8	0.5	1.5	0.8	0.5
	2b	0.9	0.6	1.5	0.9	0.6
	2c	1.1	0.8	1.5	1.2	0.8
	2d	1.3	0.5	1.5	0.8	0.5
	2e	1.8	1.2	1.5	1.8	1
SETOR 3 Hélio Pelegriano	3a	1.2	0.8	1.5	1.2	0.8
	3b	1.2	1	1.5	1.2	0.8
	3c	2.5	1	1.5	1.5	1
	3d	1.5	1	1.5	1.5	1
	3e	2.5	1.5	1.5	2.3	1.5
SETOR 4 Olimpíadas	4a	0.9	0.6	2	0.9	0.6
	4b	2	0.9	2	1.4	0.9
	4c	2	1.2	2	1.8	1.2
	4d	2	1	2	1.5	1

Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Na “coluna A” encontram-se listados os fatores de conversão da área adicional de construção computável em número de CEPAC, em função do uso do empreendimento pretendido, válidos para cada subsetor. Na “coluna B” estão listados os fatores de conversão da área de terreno em número de CEPAC, válidos para cada subsetor mediante Modificação de Uso ou utilização de Parâmetros Urbanísticos (Taxa de Ocupação e Gabarito de altura). Tal conversão ocorrerá quando se pretender, por exemplo, erigir num determinado local (dentro do interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima) um uso que, sem a adesão à Operação Urbana Consorciada Faria Lima, não seria permitido pelo zoneamento da região. Na “coluna C” são listados os fatores de conversão da área de terreno em número de CEPAC, válidos para cada subsetor mediante utilização de Taxa de Ocupação (entre 50% e 70%), devendo tal conversão ocorrer quando um



empreendimento apresentar uma área de projeção superior à que seria possível sem a adesão à Operação Urbana Consorciada Faria Lima (AMARAL; D'AVILA, 2004).

O Decreto n.º 45.213, de 27 de agosto de 2004, que regulamenta a Lei nº 13.871/04 no que se refere aos aspectos e procedimentos urbanísticos a serem aplicados nos empreendimentos imobiliários dentro da Operação Urbana Faria Lima, determina que o cálculo para se determinar a quantidade de CEPAC necessários para o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir ocorrerá mediante a aplicação de três fórmulas.

A primeira delas será aplicada para o cálculo da quantidade necessária de CEPAC para construção adicional, em razão do aumento do coeficiente de aproveitamento, quando o empreendimento a realizar o requeira. A segunda fórmula foi desenvolvida para calcular a quantidade necessária de CEPAC quando o caso seja a mudança de uso e parâmetros urbanísticos no empreendimento a ser realizado. A última fórmula foi desenvolvida para calcular a quantidade necessária de CEPAC para o aumento da taxa de ocupação no lote onde será realizado o empreendimento. A importância destas fórmulas é a intenção por parte da Operação Urbana de mostrar métodos uniformes, simples e transparentes para o cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Para legitimar o valor mínimo dos Certificados de Potencial Adicional de Construção foi elaborado um estudo de viabilidade da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Este estudo tem como principal objetivo analisar a viabilidade do CEPAC como valor mobiliário no âmbito da Operação Urbana. Pretende-se demonstrar que o valor mínimo unitário dos CEPAC - R\$1100,00 - é economicamente viável para os investidores e que os empreendimentos imobiliários lançados no perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, com o uso de CEPAC, terão custo inferior ao que se verificaria se os mesmos empreendimentos imobiliários fossem lançados em outras regiões ou na mesma região, porém, sem adesão aos benefícios da Operação (AMARAL; D'AVILA, 2004).

O valor mínimo dos CEPAC, embora não seja determinado por uma fórmula concreta, apóia-se no parâmetro do terreno virtual para legitimar seu valor de R\$1.100. A forma como se chega ao valor mínimo do CEPAC não é mencionada claramente nem no prospecto, nem no suplemento da Operação Urbana Faria Lima. Porém, o valor é legitimado a partir de análises financeiras complementares no estudo de viabilidade dos CEPAC na Operação. O método que é utilizado para obter o valor mínimo do CEPAC é um parâmetro conhecido como o método do terreno virtual, cujo princípio é a comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício

da Operação Urbana (com o uso de CEPAC), com um outro terreno de mesmas características cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira. Através da comparação do valor do metro quadrado nas duas situações, o método determinará o maior valor que poderá ser assumido pelo CEPAC para manter o custo do empreendimento mais competitivo do que seria sem o uso deste. Cabe mencionar que este foi o mesmo método empregado nas **operações interligadas**. Assim, o valor mínimo do CEPAC não é sustentado por ele mesmo, mas apóia sua existência em análises econômicas subsidiárias, tendentes a explicar porque o título poderia ser uma opção rentável para os empreendedores imobiliários. A forma como é obtido o valor mínimo pretende, em primeiro lugar, mostrar as vantagens dos títulos para o setor imobiliário, quando o ideal seria posicionar os CEPAC como instrumentos urbanísticos apropriados para administrar a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Dessa forma, com o intuito de demonstrar as vantagens de investir na área da Operação Urbana Faria Lima, via a aquisição de CEPAC, foram efetuados, nos subsetores que compõem seu perímetro e sob a ótica dos possíveis investidores, estudos de viabilidade econômica de empreendimentos imobiliários. Estes cálculos foram realizados através de modelos hipotéticos armados com base em cenários paradigmas e premissas pré-estabelecidas (AMARAL; D'AVILA, 2004). Para cumprir com esta finalidade foram construídas três situações hipotéticas. A primeira apresentou a construção de um empreendimento padrão no perímetro da Operação, sob as posturas previstas pela municipalidade junto ao Plano Diretor Estratégico do município, porém, sem a incorporação de CEPAC. A segunda hipótese radica na construção de um terreno situado na Operação, utilizando os benefícios por ela estabelecidos, adquirindo da municipalidade um determinado número de certificados. E a terceira alternativa radica na construção do empreendimento que apresenta a mesma área computável que seria obtida caso se houvesse optado por aderir à Operação Urbana, porém, sem aderir efetivamente (AMARAL; D'AVILA, 2004).

Nestas hipóteses, para o cálculo e comparação dos fluxos financeiros dos empreendimentos foram contemplados como indicadores de qualidade a Taxa Interna de Retorno (TIR), que serve para prever o ganho proporcional periódico futuro; a exposição máxima, que define o valor máximo do investimento e o *payback*, indicador que mensura o tempo de retorno do capital investido no empreendimento. Adicionalmente, na composição do fluxo de cada empreendimento foram considerados critérios como o zoneamento de situação, a área de terreno, o valor unitário do terreno, o valor da contrapartida financeira, as despesas com aprovação

e projetos; o custo da construção e seu cronograma físico-financeiro, as despesas com marketing; a comissão do vendedor; o lucro do incorporador; os tributos (como premissa: Imposto de Renda e Contribuição Social) e a receita com a comercialização das unidades que considera, além do valor da unidade, a forma de pagamento, a velocidade de vendas e a valorização (AMARAL; D'AVILA, 2004).

Considerando as premissas adotadas na composição dos fluxos financeiros dos projetos, o estudo de viabilidade constatou que nos empreendimentos residenciais a segunda hipótese, que implicava a adesão à Operação Urbana Faria Lima, é a hipótese que apresenta a maior TIR em todos os subsetores, portanto, segundo o estudo, a realização de empreendimentos imobiliários via a aquisição de CEPAC é a melhor forma de investimento.

No caso dos empreendimentos residenciais, as TIR oscilaram entre 4,14% e 38,35% anual. Ao serem comparadas com a taxa de atratividade praticada pelo mercado imobiliário para medir o risco e a atratividade do capital, o estudo confirmou que 30% dos empreendimentos encontra-se acima do 14% estipulados por esta taxa de atratividade (Figura 5.39).

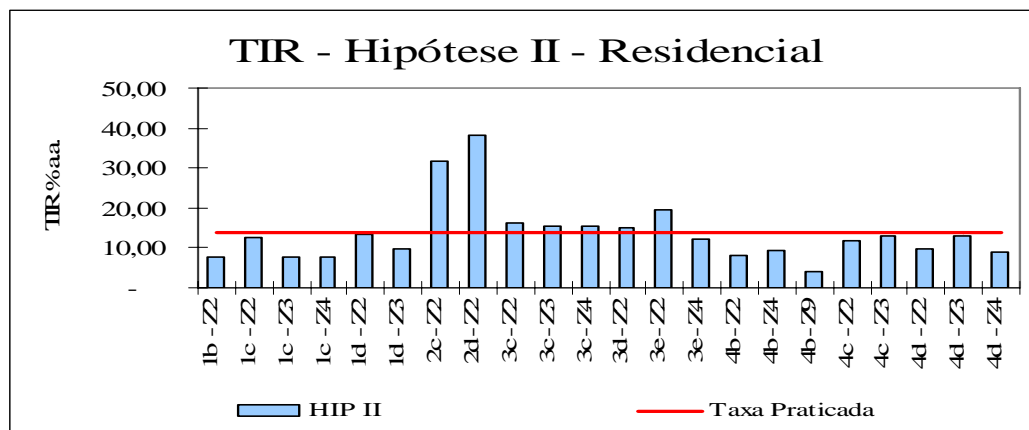


Figura 5.39 – Gráfico da Taxa Interna de Retorno – Hipótese II – Setor Residencial.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

O mesmo acontece no caso dos empreendimentos comerciais, nos quais a segunda hipótese, que implica a adesão à Operação Urbana Faria Lima, é a que apresenta maior TIR em todos os subsetores e em todos os zoneamentos, confirmando que a aquisição de CEPAC é a melhor forma de investimento. Nesta segunda hipótese, as TIR vão de 2,63% a 45,36% anual e quando comparadas com a taxa de atratividade é possível observar que aproximadamente 83% dos empreendimentos comerciais apresentam Taxa Interna de Retorno superior à taxa mínima de atratividade de 14% (Figura 5.40).

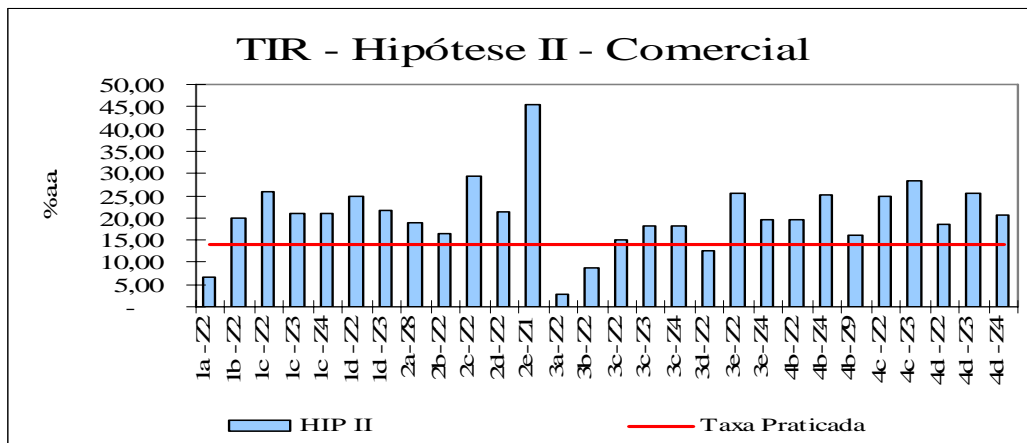


Figura 5.40 – Gráfico da Taxa Interna de Retorno – Hipótese II – Setor Comercial.  
 Fonte: AMARAL; D’AVILA, 2004.

Com a utilização do indicador de Exposição Máxima o estudo comprovou que na situação paradigma os empreendimentos comerciais, que apresentam maior Taxa Interna de Retorno (TIR), são também os que requerem maior valor de investimento (Figura 5.41). Nesse contexto, destacam-se os Setores Faria Lima (média da Exposição Máxima de cerca de R\$ 18.500.000,00) e Olimpíadas (média da Exposição Máxima de cerca de R\$ 12.200.000,00), cujos produtos são de padrão superior ao dos demais setores (AMARAL; D’AVILA, 2004).

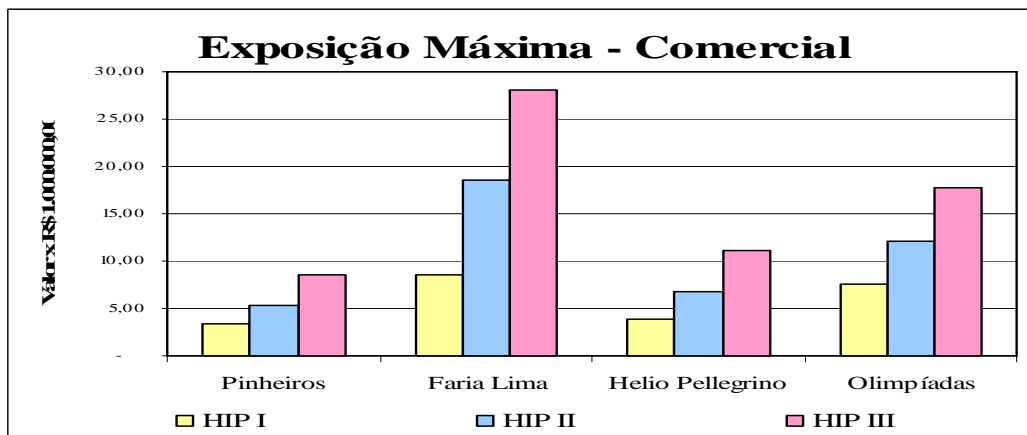


Figura 5.41 – Gráfico de Exposição Máxima – Hipótese II – Setor Comercial.  
 Fonte: AMARAL; D’AVILA, 2004.

Dentre as alternativas de investimento de empreendimentos residenciais, os que requerem maior valor de investimento são os situados no Setor Faria Lima (média da Exposição Máxima de cerca de R\$ 6.800.000,00) (Figura 5.42).

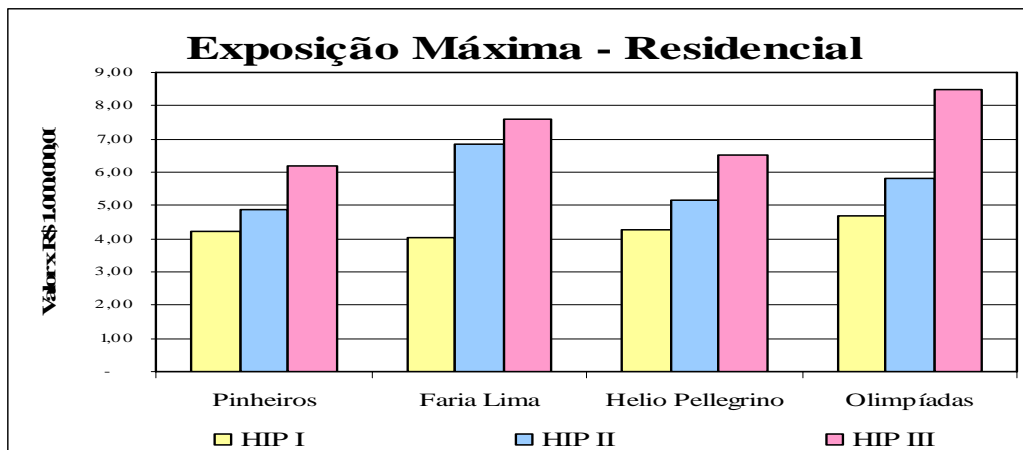


Figura 5.42 – Gráfico de Exposição Máxima – Hipótese II – Setor Residencial  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Os fluxos montados com base nas premissas, parâmetros e modelos assumidos e apresentados indicaram que o menor tempo de retorno do investimento (*payback*) nos empreendimentos residenciais pautados na hipótese II, no perímetro da Operação Urbana, ocorre no Setor Faria Lima (39 meses) e o maior ocorre nos Setores Olimpíadas e Pinheiros (66 meses), o que pode ser apreciado na Figura 5.43 (AMARAL; D'AVILA, 2004).

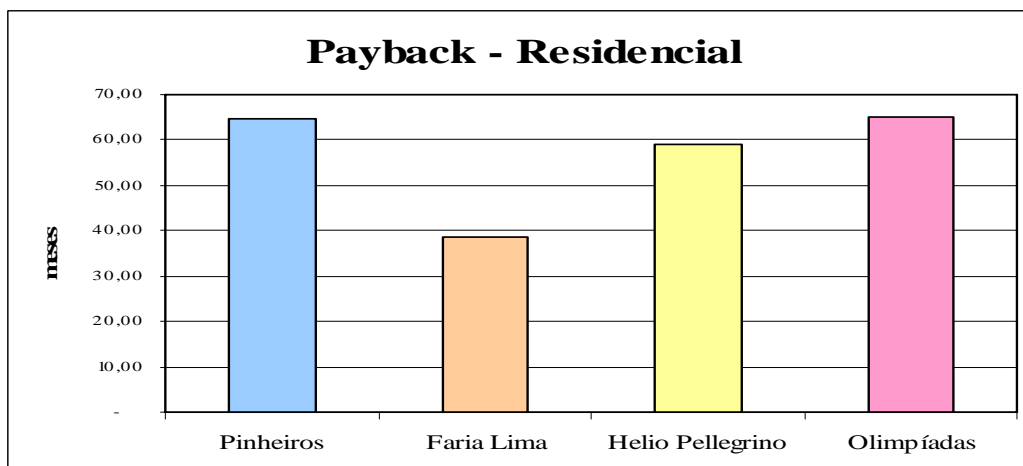


Figura 5.43 – Gráfico de retorno do investimento (*payback*) – Hipótese II – Setor Residencial.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Da mesma forma, considerando os empreendimentos comerciais, o menor tempo de retorno do investimento (*payback*) ocorre no Setor Faria Lima (44 meses) e o maior ocorre no Setor Hélio Pellegrino (55 meses) (Figura 5.44).

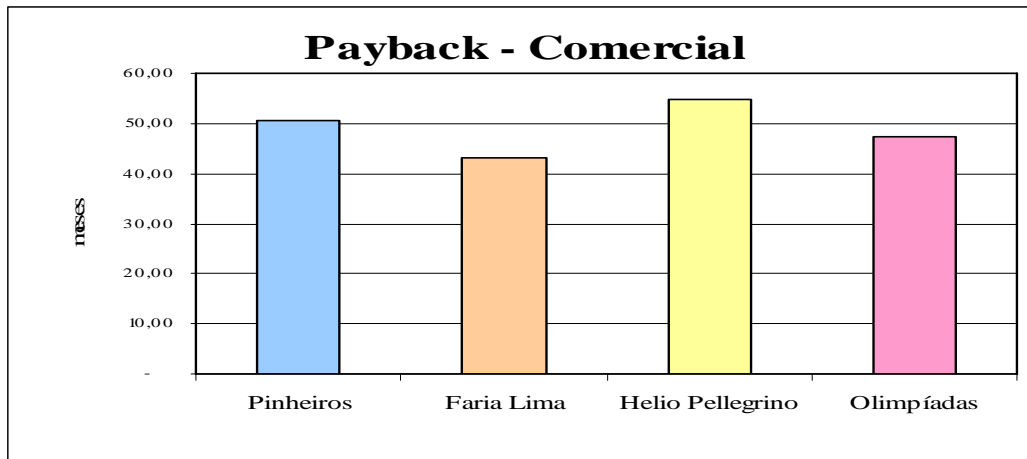


Figura 5.44 – Gráfico de retorno do investimento (payback) – Hipótese II – Setor Comercial.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Partindo do mapeamento dos lançamentos imobiliários ocorridos entre 1996 e 2004 na cidade de São Paulo, foi concluído pelo estudo de viabilidade dos CEPAC que no interior da Operação Urbana Consorciada Faria Lima ocorreram 132 lançamentos, que somaram um total de 7805 unidades construídas (AMARAL; D'AVILA, 2004). Após contemplar estes lançamentos ocorridos, o estudo evidenciou que a Área Adicional de Construção que cada setor tem capacidade de consumir, tanto para o uso residencial e quanto para o não residencial, é superior ao respectivo limite estabelecido pela lei da Operação Urbana Faria Lima (Figuras 5.45 e 5.46).

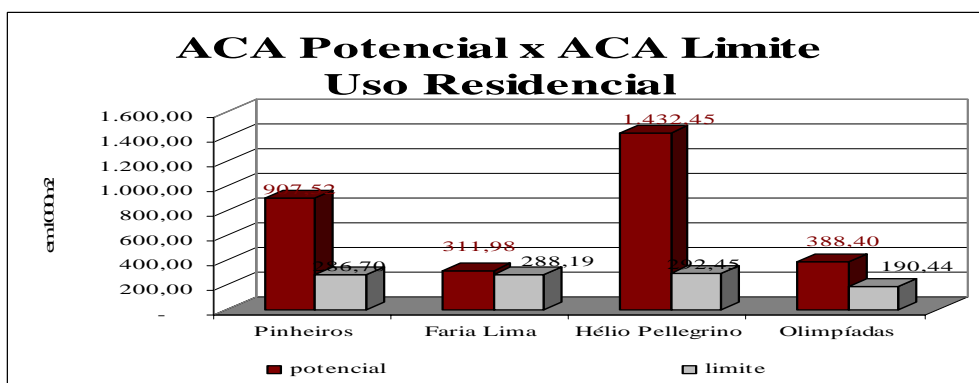


Figura 5.45 – Gráfico de Área de Construção Adicional Vs Área de Construção Adicional Residencial.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Os cálculos dos gráficos surgiram da constatação e comparação de dados provenientes das quadras fiscais, dos projetos de desapropriação promovidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e pela Companhia do Metropolitano de São Paulo, da Secretaria Municipal de Planejamento, de ortofoto da região e de levantamentos realizados "in loco" pela equipe técnica da Amaral d'Avila Engenharia

de Avaliações, firma encarregada da elaboração do Estudo de viabilidade dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (AMARAL; D'AVILA, 2004).

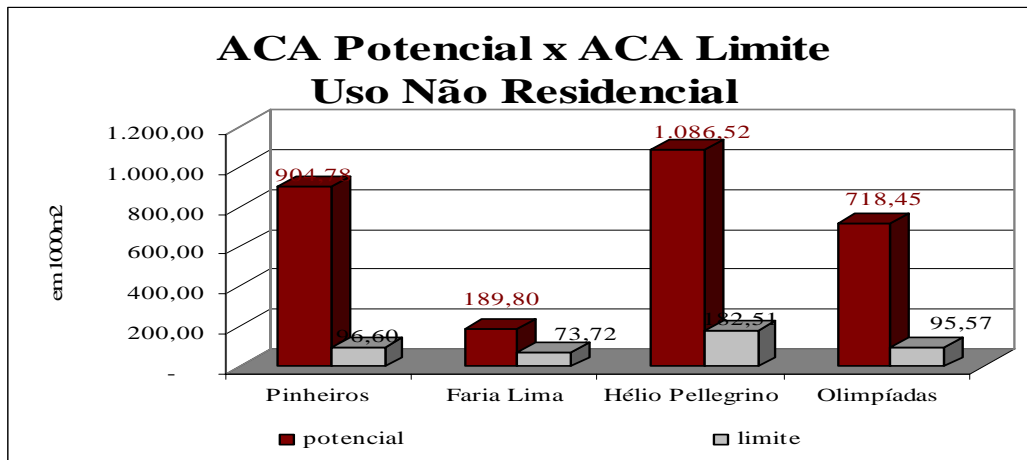


Figura 5.46 – Gráfico de Área de Construção Adicional Vs Área de Construção Adicional no Residencial.

Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Do mesmo modo, a análise efetuada constatou que a quantidade de CEPAC que potencialmente poderá ser lançada (4.128.716,64 CEPAC) também é superior à quantidade máxima autorizada para emissão por lei, que é de 650.000,00 CEPAC (seiscentos e cinquenta mil), como é possível apreciar na Figura 5.47.

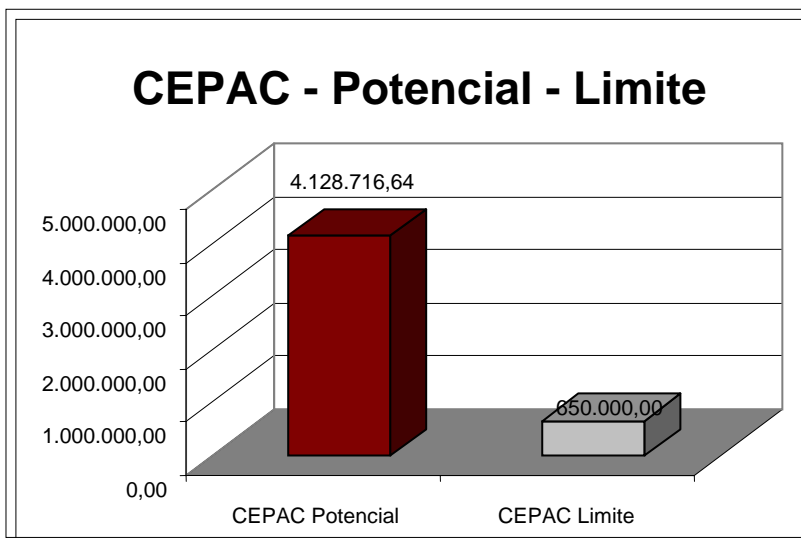


Figura 5.47 – Gráfico de Certificados de Potencial Adicional de Construção potenciais e autorizados.

Portanto, foi demonstrado por meio da análise financeira como, contemplando os padrões urbanísticos e as características do setor, o potencial construtivo que poderia ser utilizado era superior ao limite fixado na Operação, situação que aos olhos do estudo de viabilidade legitimava tanto a Operação Urbana Consorciada

Faria Lima como o valor mínimo estabelecido para os CEPAC, embora tais apreciações não pudessem ser deduzidas da análise efetuada.

De forma similar e com o intuito de validar a utilização dos CEPAC, o estudo de viabilidade, através de uma análise da demanda por metros quadrados na Operação, apurou as estimativas de consumo dos certificados através de três cenários possíveis: um realista, um pessimista e um otimista. Os cálculos consistiram em observar o consumo e a projeção acumulada de terreno nos distintos cenários, como também a projeção e o consumo da área construída adicional no perímetro da operação. Para a construção destes cenários foram utilizados como base os dados dos lançamentos imobiliários do período 1996-2004 localizados no perímetro da operação. Desta forma, baseado nos cálculos, o estudo de viabilidade constatou que, de forma geral, nos cenários contemplados, a projeção da área de terreno a ser consumida por empreendimentos no perímetro da Operação é inferior ao consumo de terreno no período de 1995 a 2003 na mesma área. Dentro do cenário realista, a afirmação anterior pode ser compreendida ao comparar os valores projetados para o período 2004 – 2012 com os obtidos no período 1995 – 2003, tomando como referência, para o período projetado (2004-2012), as mesmas condições apresentadas no período inicial (1995-2003). Esta metodologia é repetida para os outros dois cenários, nos quais não foram contempladas variáveis como a abertura de outras Operações Urbanas Consorciadas no setor sudeste da cidade, assim como eventuais fenômenos políticos e econômicos que pudessem influir direta ou indiretamente na atividade imobiliária.

A evolução do consumo de CEPAC no cenário realista, a partir do consumo da Área Construída Adicional, mostrou que neste cenário o consumo do total de 650.000 CEPAC, previsto na lei da Operação, ocorreria em um período de 11 a 12 anos (Figura 5.48).



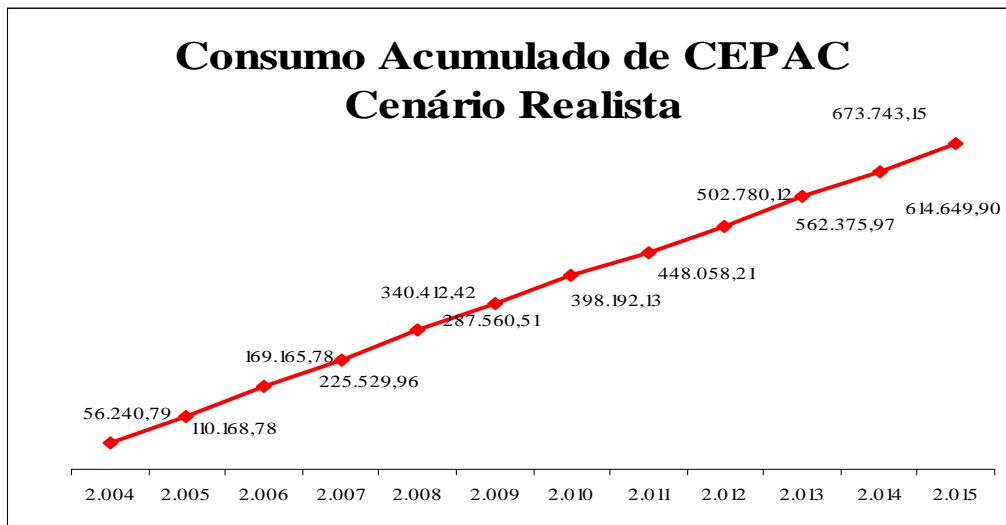


Figura 5.48 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário realista.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

A evolução do consumo de CEPAC no cenário otimista, transformado a partir do consumo da área construída adicional, estabeleceu que neste cenário o consumo do total de 650.000 CEPAC ocorreria em um período estimado de 7 a 8 anos (Figura 5.49).

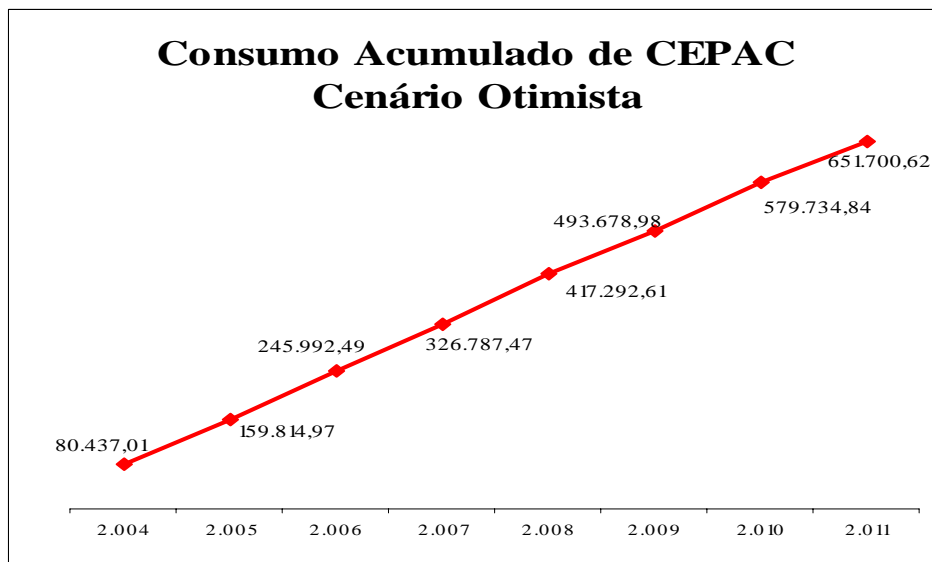


Figura 5.49 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário otimista.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Já no cenário pessimista, a projeção do consumo de terreno proveniente da transformação dos lançamentos em área ao longo do horizonte de análise definido pelos limites de ACA e de número de CEPAC, permitiria constatar que a projeção da área de terreno a ser consumida seria inferior ao consumo de terreno no período de 1995 a 2003 no perímetro da Operação.

Finalmente, o estudo estabelece que a evolução do consumo do total de 650.000 CEPAC previsto, dentro do cenário pessimista, seria dada em um período de 15 a 16 anos (Figura 5.50).

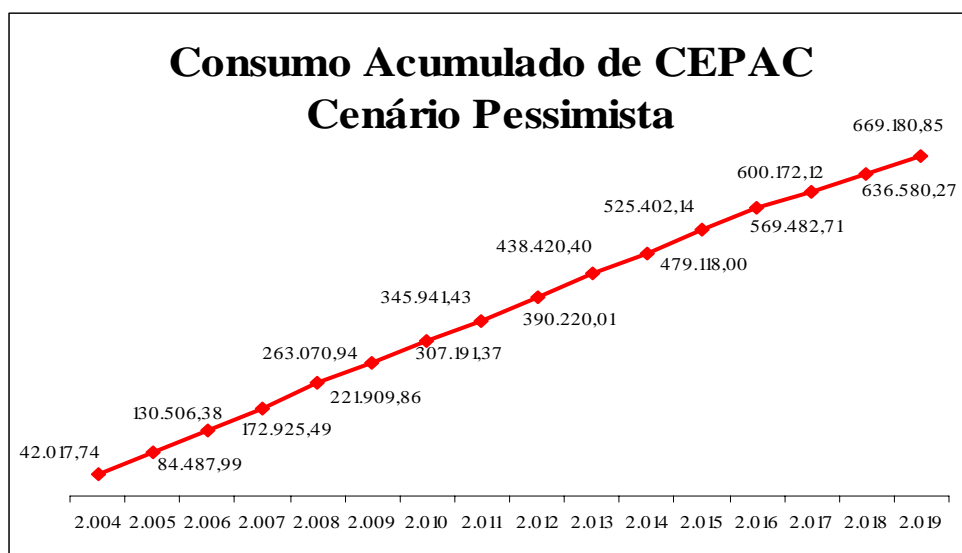


Figura 5.50 – Gráfico de consumo acumulado de CEPAC no cenário pessimista.  
Fonte: AMARAL; D'AVILA, 2004.

Uma questão importante é que ao revisar os relatórios da Comissão de Valores Mobiliários nos anos 2004, 2005 e 2006 verificou-se que a realidade da comercialização dos CEPAC não se ajusta a nenhum dos cenários contemplados, já que o consumo de CEPAC's no ano 2005 e até meados do 2006 foi zero. Portanto, a realidade da comercialização dos títulos não se ajusta aos cálculos realizados pelos estudos de viabilidade, comprometendo o desenvolvimento da operação. Essa situação evidencia a possível saturação que pode estar experimentando a operação e a falta de capacidade do instrumento, dentro dos estudos de viabilidade, para atrair mais e maiores investimentos por parte dos empreendedores imobiliários.

Ao se basear em estimativas de consumo e em cenários paradigmas, para seu desenvolvimento, o estudo de viabilidade dos CEPAC's é uma ferramenta pouco confiável para a consolidação dos CEPAC's como instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Em primeira instancia, por que as projeções utilizadas para a formação dos cenários paradigmas (realista, otimista e pessimista) não contemplam como variáveis de análise fatores de risco econômico como quedas econômicas ou uma possível concorrência com outros instrumentos. Em segunda instancia, porque os cenários utilizados se afastam do intuito de fornecer ao CEPAC um valor real de mercado, já que o cálculo do valor unitário se encontra ligado a uma série de valores que não refletem quanto custa realmente o metro quadrado no setor (método do terreno virtual), se não, qual seria o valor mais atrativo que o título poderia ter, para

motivar um empreendedor a desenvolver um empreendimento dentro do perímetro da operação em um momento x.

A enorme preocupação com a parte financeira na Operação Urbana Consorciada Faria Lima levou a desconsiderar aspectos urbanísticos importantes que fazem parte de sua estrutura, permitindo a aparição de críticas acerca de seu desenvolvimento e dos resultados urbanos obtidos pela sua implementação. Uma série de problemáticas tem sido levantadas em relação a concepção da operação e seus procedimentos de atuação. Entre estas é possível destacar a inexistência, no primeiro ciclo da operação (1995-2004), de projetos urbanos articulados e integrados, que significou a impossibilidade de prefigurar e antecipar as mudanças geradas na estrutura e configuração urbana da região (SALES, 2005).

Na medida em que a grande preocupação foi agradar ao mercado imobiliário para assegurar o sucesso da operação, permitiram-se liberdades no planejamento do setor e o tratamento homogêneo dispensado a partes desiguais (áreas direta e indiretamente beneficiadas) ocasionou a concentração espacial de alguns empreendimentos e a saturação de vários setores em comparação com outros. Além disso, a inexistência no projeto original de diretrizes urbanísticas e normas de avaliação prefixadas para as contrapartidas (sobretudo na área indiretamente beneficiada), assim como, a inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do preço da terra no perímetro da operação geraram, segundo alguns autores, um processo de degradação da paisagem e do espaço urbano, assim como a negação da Função Social da Propriedade Urbana ao antepor interesses particulares aos do conjunto da cidade (FIX, 2001; SALES, 2005).

Segundo Fix (2001) e Ferreira (2003), a tendência a caracterizar o fenômeno urbano que acontece na região sudeste da cidade como a constatação de que a cidade está mudando de um pólo industrial para um de serviços ajudou a consolidar a idéia, no imaginário público, de que as operações urbanas junto com os CEPAC podiam acelerar, aproveitar e consolidar este processo, bem como a necessidade por parte da cidade deste instrumento, para enfrentar o novo paradigma globalizador (FRUGOLI JR., 2001; SAVELLI, 2003).

De forma semelhante é possível acreditar que a adoção do planejamento estratégico, nas cidades brasileiras, por parte do poder público, cumpriu com a função de promover a infra-estrutura e imagem difundidas internacionalmente como necessárias para a inserção de São Paulo no circuito de cidades mundiais, justificando e logrando a viabilização de grandes empreendimentos urbanos (Operações Urbanas Consorciadas) (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000;

MARICATO, 2001, FERREIRA, 2003). Garantindo assim, a aparição das políticas públicas necessárias para desregular, privatizar fragmentar e dar ao mercado faculdades plenas para alterar em seu favor o espaço urbano. (MARICATO, 2001; FERREIRA, 2003). Esse tipo de planejamento, em geral, e a utilização de instrumentos como a Operação Urbana Consorciada, em particular, promovem a idéia da cidade como mercadoria e estabelecem as linhas de gestão para que as políticas públicas que se valem destes instrumentos sejam aceitas como inquestionáveis e necessárias pela população (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000). Dessa forma, o poder público, no quadrante sudeste da cidade, tem favorecido a implantação de infra-estrutura urbana para as classes dominantes por meio de instrumentos urbanísticos quando estes lhes são úteis (zoneamento, Operações Urbanas Consorciadas) ou deixado-os de lado quando não são (ROLNIK; KOWARICK; SOMECK, 1991; MARICATO, 1996; FERREIRA, 2003).

Do que foi anteriormente disposto pode ser deduzido que ao se pronunciarem negativamente sobre as Operações Urbanas Consorciadas seus críticos associam automaticamente o instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir com as praticas políticas da elite dominante, transferindo automaticamente as características da elite aos instrumentos.

Nessa ordem de idéias, as Operações Urbanas e os Certificados de Potencial Adicional de Construção são pretextos para concentrar a ação pública na esfera da cidade formal, aprofundando a fratura social da cidade (FIX, 2001; FERREIRA, 2003), já que sob a fachada de custo zero das operações, o que se procura é dar resposta às demandas específicas do setor imobiliário na região (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Por desvirtuamentos no caráter da Operação Urbana Faria Lima, várias análises ressaltam a criação de uma comissão parlamentar de Inquérito com o intuito de investigar irregularidades em sua execução. A CPI, entre os questionamentos levantados, ressaltou a inexistência de moradias de interesse social que deviam ser construídas com 10% do dinheiro arrecadado através dos CEPAC, e questionou a forma como foram desenvolvidos grandes investimentos públicos viários, não simplesmente dentro do perímetro da operação, mas dentro da área de influência desta, os quais teriam a função de sinalizar ao mercado o potencial imobiliário da área da Operação (FIX, 2001; FERREIRA, 2003).

Segundo Fix (2001) e Ferreira (2003), na gestão do prefeito Paulo Maluf (1995-1998) foram investidos mais de 2,43 bilhões de reais em obras viárias no setor da marginal Pinheiros, local onde se encontram as Operações Urbanas

Consortiadas Faria Lima e Águas Espraiadas. Estas obras consolidaram o caráter da região como uma área apta para a localização de empreendimentos do setor terciário, porém, nunca foram contabilizadas na Operação.

Por outra parte, é destacado em várias análises que, sem colocar os investimentos realizados e não incluídos na Operação, o fluxo de caixa desta, até a data da presente dissertação, apresenta um saldo negativo, já que os valores arrecadados pela venda de CEPAC não compensam os gastos incorridos nas desapropriações e construções (FIX, 2001, FERREIRA, 2003; SALES, 2005). Segundo Sales (2005) os valores arrecadados com a venda de CEPAC representavam no período 1995 - 2004 R\$ 306.119.463.00. porém, as despesas públicas já a 2003, segundo Ferreira (2003) superavam quase o montante de meio milhão de reais.

E por último, porém não menos importante, há o fato de várias fontes destacarem as profundas falhas e omissões perceptíveis no Estudo de Impacto Ambiental da operação, fato facilmente constatável com a expulsão da população residente no local, sobretudo dos moradores de baixa e média renda, os quais, pela modificação dos usos do solo viram afetados de maneira significativa seu patrimônio e espaço de moradia. Um caso exemplar é o destacado por Fix (2001) sobre os moradores dos bairros Vila Olímpia e Itam Bibi, na operação Urbana Faria Lima, e da favela Jardim Edith, na área da Operação Urbana Águas Espraiadas, os quais foram impelidos a abandonar suas terras com manobras arbitrárias e totalmente carentes de gestão e planejamento urbano com anuência da administração municipal (FIX, 2001, FERREIRA, 2003; SALES, 2005).

## **6 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS EM CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.**

---

A análise das experiências documentadas nos capítulos 4 e 5 é feita a partir da integração destas experiências em uma matriz baseada nos aspectos e elementos destacados no Protocolo de Análise, seguindo os lineamentos propostos no capítulo da metodologia da pesquisa.

Neste capítulo, são analisados, de forma individual, os instrumentos de Outorga Onerosa separadamente e de Transferência do Direto de Construir, independentemente das cidades onde são implementados. Esse método está relacionado com as contribuições que, em geral, a experiência brasileira tem a oferecer à situação atual da cidade de Bogotá.

A seguir, a Tabela 6.1 apresenta os aspectos evidenciados em cada uma das experiências documentadas, tendo como critérios os aspectos e elementos discutidos no capítulo teórico. Essa tabela tem por intuito resumir os instrumentos e facilitar sua análise.

Dessa forma serão analisados os aspectos programáticos, legais, institucionais e econômicos mais relevantes das experiências, sua representividade e a forma como influenciaram a implementação dos instrumentos nas cidades seleccionadas.

TABELA 6.1 – MATRIZ DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA E TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.

variáveis	Elementos destacados	Outorga Onerosa do Direito de Construir	Transferência do Direito de Construir	Operações Urbanas Consorciadas via CEPAC	Direitos Adicionais de Construção	Transferência de Direitos de Desenvolvimento e Construção
<b>ASPECTOS PROGRAMÁTICOS</b>	<b>Estrutura dos instrumentos</b>	Delimitação de zonas receptoras específicas	Delimitação de áreas cedentes e áreas receptoras	Delimitação de áreas receptoras e subsetores específicos	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Esferas de aplicação de recursos</b>	programas habitacionais de interesse social	Criação de espaços de uso público	Programas habitacionais de interesse social	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
		Promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental do município	Promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental do município e da região metropolitana	Desenvolvimento de infraestrutura viária	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
		Criação de espaços de uso público	Regularização fundiária		Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Subordinação dos instrumentos a um plano de desenvolvimento urbano</b>	Lei Orgânica do município e Plano Diretor	Lei Orgânica do município e Plano Diretor	Lei Orgânica do município e Plano Diretor	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
<b>Existência e alinhamento de um zoneamento urbano com os instrumentos</b>	Leis Mun. n. 9.800 e 9.801 de 2000	Leis Mun. n. 9.800 e 9.801 de 2001	Lei Mun. N. 13.885 de 2004	Decreto lei n. 619 de 2000 e 469 de 2003	Decreto lei n. 619 de 2000 e 469 de 2004	
<b>ASPECTOS LEGAIS</b>	<b>Princípios constitucionais que sustentem a idéia dos Direitos de Desenvolvimento</b>	Constituição Federal de 1988: Função social da Propriedade e função social da Cidade	Constituição Federal de 1988: Função social da Propriedade e função social da Cidade	Constituição Federal de 1988: função social da propriedade e função social da cidade	Leis Nacionais 9a de 1989 , Constituição Nacional de 1991: Função social da propriedade e função social da cidade	Leis Nacionais 9a de 1989 , Constituição Nacional de 1991: Função social da propriedade e função social da cidade
	<b>Regulamentação federal e municipal que define os instrumentos</b>	Estatuto da Cidade (Lei Fed. 10.257 de 2001); Leis Mun n. 7.420-90; 7.841-91; 9.802 de 2000	Estatuto da Cidade (Lei Fed. 10.257 de 2001); Leis Mun n. 6337de 1982; 8353 de 1993; 9.803, 9.804, 9.805 de 2001	Estatuto da Cidade (Lei Fed. 10.257 de 2001); lei do Plano Diretor Estratégico (lei n. 13.430 de 2002; leis Mun. 11.732 de 1995, 13.769 e 13.871de 2004	Lei Nacional 388 de 1997, Decreto Nacional 151 de 1998 e 1337 de 2002; porém o POT de Bogotá não consolida o instrumento	Lei Nacional 388 de 1997, Decreto Nacional 151 de 1998 e 1337 de 2002; porém o POT de Bogotá não consolida o instrumento
<b>ASPECTOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>Setor público como peça-chave na implementação e gestão dos instrumentos</b>	IPPUC, SMU, COHAB-CT	IPPUC, CAPC, SMU	Grupo de gestão coordenado pela EMURB	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Banco ou Agência para gerenciamento dos instrumentos</b>	Não existe	Não existe	Secretaria de Finanças, Caixa Econômica Federal e CVM	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Controle, difusão e fiscalização dos instrumentos por parte do setor público</b>	SMU	SMU	Secretaria de Finanças, Caixa Econômica Federal	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
<b>ASPECTOS ECONÔMICOS</b>	<b>Identificação de uma unidade de troca dos Direitos de Desenvolvimento</b>	Incentivos construtivos	Certidão de direitos	Certificados de Potencial Adicional Construtor	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Método ou fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo</b>	não existe fórmula	Fórmula para cálculo de potencial construtivo do imóvel gerador e fórmula para cálculo de potencial construtivo transferível	cálculo valor CEPAC baseado em projeções financeiras; cálculo e Quant. CEPAC fórmula segundo empreendimento e subzona de localização.	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Procesos confiáveis de efetivação do potencial construtivo</b>	Autorização dada, a partir de cessão de terrenos ou importâncias em dinheiro	Autorização especial e registro em matrícula imobiliária do imóvel ou terreno gerador.	CEPAC	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado
	<b>Resultados visíveis</b>	24 milhões de reais	31 UIP's, 8 UIEP's 14 Parques	R\$ 306.119.463,00 arrecadados	Não se encontra consolidado	Não se encontra consolidado

## **6.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DE CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.**

---

### **6.1.1 ASPECTOS PROGRAMÁTICOS**

---

Os aspectos programáticos que são destacados nesta análise guardam relação com os identificados no capítulo teórico. Assim, em primeiro lugar, será analisada a estrutura ou composição dos instrumentos. Em segundo lugar, suas esferas de aplicação, como também a subordinação deles a um plano de desenvolvimento urbano e, por último, será analisado o alinhamento dos instrumentos com um zoneamento de uso do solo.

Nos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir analisados, a estrutura ou composição dos mesmos parece ser um pré-requisito fundamental para seu correto funcionamento. Isso é visível no caso da cidade de Curitiba, na qual a identificação das áreas onde podiam ser utilizados os incentivos construtivos e sua conseqüente integração com o zoneamento da cidade, foram peças-chave para que o instrumento fosse colocado em prática. Essa situação foi potencializada favoravelmente pela existência de um plano de desenvolvimento urbano, de uma idéia de planejamento e de preceitos definidos sobre o direcionamento da política urbana. A organização do instrumento ajudou a administração municipal a consolidar um modelo de parceria entre o setor privado e os interesses da cidade, pelo qual se pudesse direcionar e racionalizar a dinâmica do crescimento urbano e ao mesmo tempo conseguir terrenos ou arrecadar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social para as camadas menos favorecidas.

Embora a intenção das administrações municipais fosse a mesma em São Paulo, as deficiências apresentadas na estrutura dos instrumentos são evidenciadas por alguns críticos como a causa da morfologia atual da cidade, assim como de provocar e promover fenômenos de exclusão e segregação urbana. Nos instrumentos que precediram as operações urbanas consorciadas, pôde ser evidenciado como a urgência de aproveitar o auge construtor do mercado imobiliário levou a enxergar os instrumentos como uma forma de obter recursos para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, porém, a identificação das zonas receptoras não contou com a precisão que os instrumentos mereciam.

A deficiente identificação das áreas envolvidas na Operação Faria Lima é uma das grandes críticas que este instrumento apresenta. No período 1995-2004, a estrutura em áreas diretamente e indiretamente afetadas direcionou o mercado a



aproveitar as áreas onde os direitos de construir apresentava maior rendimento em gabaritos e mudanças de uso, sendo isto constatado pela maior venda de incentivos construtivos, hoje Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), nas áreas indiretamente afetadas. Essa situação fez com que, nas leis emitidas em 2004 para reestruturar a operação e constituir os CEPAC como moeda de troca, a estrutura fosse revista e definida em subsetores, nos quais primou a conformação urbana dos bairros em torno da operação, a disponibilidade de malha viária e o caráter desenvolvido no período 1995-2004. Apesar de todas as críticas, a integração dos instrumentos com o zoneamento permitiu sua consolidação e execução, porém, só até depois da entrada em vigor do Estatuto da Cidade foi que as operações urbanas foram alinhadas com o modelo de planejamento proposto pelo Plano Diretor da cidade. No passado, as operações urbanas e os instrumentos que utilizaram a Outorga Onerosa como veículo para a integração dos setores público e privado careceram de um alinhamento com as diretrizes previstas pela política urbana.

O estágio atual dos direitos adicionais de construção na cidade de Bogotá não permite estabelecer a existência de zonas específicas onde possa ser utilizado o instrumento. Atualmente, com a consolidação das Unidades de Planejamento Zonal (UPZ) e as áreas sobre tratamento de desenvolvimento existe a possibilidade de direcionar o crescimento urbano para estes setores por meio da criação de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas, para que isso seja efetivado ainda é necessário consolidar os instrumentos como veículos capazes de efetivar as diretrizes propostas pela política urbana.

No referente às esferas de aplicação dos recursos pode ser evidenciado, na experiência de Curitiba, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi uma via de interação, entre o setor público e o setor privado, que pretendia direcionar o crescimento da cidade ao longo de eixos viários, interação essa que ocorria, toda vez que, a partir da oferta de incentivos construtivos além dos gabaritos normais nestes eixos, o setor privado desenvolvia construções em altura no entorno das vias. Na mesma operação, eram captados recursos financeiros ou terras para a construção de projetos habitacionais na periferia da cidade. Até hoje essa situação continua sendo a principal esfera de aplicação do instrumento, porém, com a aprovação de leis recentes, o campo de ação foi aberto para contemplar a criação de espaços de uso público e a promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental do município. Ainda hoje, a forma como foi reunida a Outorga Onerosa do Direito de Construir com o adensamento dos eixos viários representa um forma de uso e ocupação racional do solo constituindo uma das marcas registradas do planejamento da cidade.

Da mesma forma, a continuidade das esferas de aplicação tem permitido a permanência do instrumento no tempo como via para canalizar a inter-relação entre os empreendedores imobiliários e o setor público, criando confiança e consolidando os procedimentos e casos em que pode ser utilizado.

Em São Paulo, a pouca transparência evidenciada por alguns autores na gestão dos recursos financeiros provenientes das Operações Interligadas e das Operações Urbanas Consorciadas é apresentada como um fator negativo determinante ao não considerar à Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento útil e adequado na construção racional do espaço urbano. A falta de identificação das esferas de implementação dos instrumentos com seus objetivos permitiram a seus críticos fazer a analogia destes com práticas obscuras e corruptas provenientes da administração municipal, fazendo com que fossem atribuídas aos instrumentos, as características e as práticas políticas das pessoas físicas e jurídicas que os evidenciaram e aplicaram. Já em Colômbia, a escassa legislação encontrada sobre os instrumentos simplesmente evidencia sua destinação para a construção de programas habitacionais de interesse social, porém, o POT de Bogotá não estabelece diretrizes nem esferas de aplicação de potenciais instrumentos de Outorga Onerosa Do Direito de Construir.

No Brasil, depois da regulamentação da Lei nº 10.257 de 2001, os instrumentos de política urbana estão alinhados com o Plano Diretor do município. Atualmente, tanto na experiência de Curitiba como de São Paulo, os instrumentos que viabilizam a Outorga Onerosa do Direito de Construir se encontram inseridos dentro do Plano Diretor do município e são peças fundamentais para o cumprimento dos lineamentos da política urbana. Em ambos casos, pode-se observar como o Plano Diretor serve de referência para a conformação dos instrumentos, ao tempo que especifica o alinhamento destes com as diretrizes gerais de política urbana previstas pelas autoridades municipais.

Em Bogotá, os *Derechos Adicionales de Construcción*<sup>9</sup> se encontram dentro do POT, porém, simplesmente são contemplados como medida para o cálculo da participação na captura das mais-valias urbanas geradas pela ação do Estado. Assim, estes direitos não são instrumentos pelos quais se possam desenvolver diretamente as diretrizes de política urbana que o plano incorpora.

Como foi relatado anteriormente, a existência de um zoneamento de uso e ocupação do solo facilitou a inserção dos instrumentos de Outorga Onerosa do

---

<sup>9</sup> Termo pelo qual é reconhecida a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Bogotá.

Direito de Construir no cenário urbano de Curitiba. O zoneamento é a constatação legal da Função Social da Propriedade Urbana, dentro do qual os instrumentos serão a via para compensar a sociedade pela sobrecarga urbana originada pelos empreendimentos em altura. No caso de São Paulo, o Zoneamento é a referência utilizada por parte do setor público para incentivar o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários dentro do perímetro da operação. Porém, a forma como é gerado esse interesse não contempla um benefício integral para a comunidade local, já que a utilização do instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir encontra-se limitada à captação de recursos para a construção de infraestrutura viária no local da operação urbana consorciada e não contempla a construção de outros elementos como escolas, hospitais, parques etc, determinantes para a harmonização da operação com o espaço urbano onde será inserida. Na estrutura da Operação Urbana Faria Lima é fácil perceber como o centro de atenção foi a determinação dos potenciais construtivos, e não a concepção da operação como um projeto urbano congruente, em que o objetivo imobiliário fosse integrado à forma e desenho urbano do setor.

A falta de consolidação de um zoneamento urbano que defina coeficientes de aproveitamento em Bogotá é um sério obstáculo para a implementação de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Uma vez consolidadas as Unidades de Planejamento Zonal, o desafio para a administração municipal será, por uma parte, desenvolver um caminho em que os possíveis instrumentos de Outorga Onerosa não entrem em concorrência direta com os instrumentos de captura de mais valias urbanas existentes. Por outra parte, deverá ser concebido um mecanismo que incentive o uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir por parte dos empreendedores imobiliários, já que uma vez consolidadas as UPZ, a cidade será um verdadeiro caleidoscópio de usos e gabaritos na qual os simples tratamentos de consolidação e desenvolvimento não serão uma garantia para o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários. Por tal motivo o principal desafio será harmonizar os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir com as UPZ, com o objetivo de estabelecer os ganhos que o setor imobiliário poderá obter, em determinados locais urbanos, ao desenvolver projetos imobiliários.

### **6.1.2 ASPECTOS LEGAIS**

---

Os aspectos Legais que são destacados nesta análise conservam relação com os identificados no capítulo teórico e no protocolo de análise. Assim, em primeiro lugar é analisada a existência de um marco normativo integrado pelos princípios constitucionais que sustentam a idéia da Outorga Onerosa e

Transferência do Direito de Construir. Em segundo lugar, é analisada a regulamentação federal e municipal que normatiza os instrumentos.

Em termos gerais, foi observado como as experiências respaldam o disposto no capítulo teórico, já que a maioria dos instrumentos conta com um marco normativo específico. Em Curitiba, pode ser evidenciada uma transição legal desde a criação do instrumento até hoje. A atualização desse marco normativo teve por objetivo a harmonização da ferramenta com as necessidades urbanas atuais e com a nova legislação federal que regulamentou o dispositivo ao promulgar o Estatuto da Cidade.

A análise permitiu observar que, na experiência de Curitiba, o marco legal constitui um “mapa” sobre o qual o instrumento vem sendo aplicado. A leitura desse “mapa” evidencia como a essência do instrumento não tem sido modificada e como esse mesmo marco sempre se apoiou nos princípios constitucionais da Função Social da Propriedade Urbana e da Cidade para legitimar a utilização do instrumento.

As últimas modificações contemplaram o alinhamento da ferramenta com as diretrizes de política urbana traçadas pelo Estatuto da Cidade. Essa presença de leis federais legitimou e consolidou o instrumento, assim como também tem constituído um fator decisivo para afiançar sua continuidade e o caráter de Curitiba como cidade pioneira no desenvolvimento deste tipo de ferramentas.

Em São Paulo, o mesmo marco legal não permite fazer leituras mais estruturadas acerca da evolução normativa do instrumento, uma vez que cada uma das diferentes administrações instituíram seus próprios instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, truncando qualquer possibilidade de consolidação das alternativas anteriores. O único caso que apresenta uma continuidade é o das Operações Urbanas Consorciadas, experiência que soma 10 anos de funcionamento. O marco legal da operação Faria Lima evidencia as correções que têm sido feitas para afinar o instrumento assim como para corrigir sua estrutura.

A existência de um marco legal coerente e constantemente atualizado se mostra como uma condição imprescindível para a constituição de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Porém, a presença deste marco não garante a obtenção de bons resultados, o que pode ser evidenciado na experiência de Bogotá, na qual o aspecto legal, embora se apresente como o melhor desenvolvido nesta experiência, até o momento não tem representado um ponto determinante no desenvolvimento de instrumentos que possam ser vistos como

meios efetivos para fazer cumprir as diretrizes de política urbana contempladas no POT.

### **6.1.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS**

---

Os aspectos institucionais, que são destacados nesta análise conservam relação com os destacados no capítulo teórico e no protocolo de análise. Dessa forma, é analisado o papel do setor público na implementação dos instrumentos. Igualmente é observada a existência de uma agência ou banco para a comercialização e gerenciamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Por último, é analisada a forma como são realizados o controle, a difusão e a fiscalização dos instrumentos por parte do setor público.

De forma geral, as experiências brasileiras documentadas denotam uma marcante presença do setor público na implementação dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir. É possível afirmar que os instrumentos partem da iniciativa da administração municipal. As leis que sustentam os instrumentos consignam formalmente as responsabilidades do setor público na gestão destes. Nas experiências, foram criadas comissões para monitorar o funcionamento dos instrumentos, porém, não foi consignada a forma em que estes processos seriam levados a cabo. No caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em Curitiba, e das Operação Faria Lima, em São Paulo, as leis estabelecem como responsáveis dos instrumentos, organismos de planejamento urbano, com a clara intenção de que a essência do instrumento seja mantida.

Com respeito à existência de uma agência ou banco para a comercialização e gerenciamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a experiência demonstrou que, no caso de Curitiba, ainda esta opção não tem sido considerada pela administração municipal. As atribuições de uma agência especializada no que diz respeito ao gerenciamento e comercialização do potencial construtivo permitiriam que a cidade tivesse um registro confiável das transações dos incentivos construtivos no mercado imobiliário, permitindo mapear seu volume de uso, as zonas mais ativas e as principais atividades para as quais são requisitados. Estes informes de gestão permitiriam conhecer a eficiência atual do instrumento e sua pertinência para cumprir com as diretrizes de política urbana.

Em São Paulo, a mesma lei da operação urbana estipula que será criado um grupo de gestão para seu desenvolvimento, grupo esse que seria liderado pela Empresa Municipal de Urbanização do Município de São Paulo (EMURB). Porém, os documentos revisados mostram que ainda esse grupo de gestão não tem sido

formalmente consolidado. Devido à complexidade dos CEPAC, a operação conta com várias entidades que cumprem com a função de banco ou agência para a comercialização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, porém, sua atividade se centra só na emissão de informes sobre novas emissões e na comercialização dos estoques de CEPAC existentes.

A impressão que deixa a experiência de São Paulo é a falta de análises melhor desenvolvidas sobre a atuação das entidades envolvidas no processo de implementação das operações urbanas consorciadas. Essa falta de instâncias de gestão e de definição de funções específicas de controle tem concentrado inúmeras críticas por parte da mídia e dos especialistas em temas urbanos<sup>10</sup>, que criticam o papel desenvolvido pela prefeitura na implementação das Operações Urbanas Consorciadas e na capacidade destes instrumentos para cumprir com as metas traçadas pelo Plano Diretor em matéria urbana.

Outra impressão que revela o estudo dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir nas experiências consultadas é que a administração municipal, na fase inicial dos instrumentos, tem um papel proativo, seja criando vínculos com a comunidade, explicando a ferramenta ou propondo foros com o público alvo e os empreendedores imobiliários. Porém, depois de um tempo esse interesse começa a diminuir paulatinamente, aparentando um certo abandono dos instrumentos a sua própria sorte.

Autores como Moore (1999) e Renard (2001) ressaltam a importância da correta gestão e do acompanhamento que deve existir por parte do setor público em relação ao instrumento. Em determinadas ocasiões, uma gestão acertada pode corrigir o rumo em momentos críticos, quando o instrumento pode perder seu norte ou sua eficiência. Embora, nas experiências documentadas perceba-se a presença do setor público como relevante para a implementação dos instrumentos, as características e funções das entidades envolvidas com sua implementação não são, em sua totalidade, claras e específicas. A difusão dos instrumentos é um exemplo claro dessa situação. Na fase inicial das experiências consultadas, a administração municipal não poupa esforços na divulgação dos instrumentos, porém, conforme passa o tempo, essa difusão vai-se tornando cada vez menos perceptível, permitindo que os instrumentos percam seu papel protagônico dentro do leque de opções administrativas para cumprir com a política urbana. Como foi destacada anteriormente, a experiência americana<sup>11</sup> constitui um exemplo de que a

---

<sup>10</sup> Ver FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003.

<sup>11</sup> Ver RENARD, 2001, BRABEC; SMITH, 2002; FULTON et al, 2004.

difusão permanente e a renovação dos instrumentos é um ponto fundamental para seu sucesso e permanência no âmbito urbano.

Bogotá, ao carecer formalmente de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, ainda não tem instituições que se encarreguem de sua implementação e gestão.

#### **6.1.4 ASPECTOS ECONÔMICOS**

---

Os aspectos econômicos que são evidenciados nesta análise guardam relação com os enumerados no capítulo teórico e no protocolo de análise. Primeiro, é analisada a forma como é identificada a Outorga Onerosa do Direito de Construir dentro das experiências consultadas, em segundo lugar é destacada a existência de um método ou fórmula confiável para o cálculo do potencial construtivo. Por último, é analisada a existência de processos confiáveis para a efetivação dos instrumentos, como também os resultados conseguidos com sua implementação.

Encerrando os aspectos relevantes presentes na implementação dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir se encontram os aspectos econômicos. De forma geral, as experiências aplicam os elementos destacados (Tabela 6.1), porém, a maioria de suas críticas se encontram neste item.

Em Curitiba, os incentivos construtivos de que trata a Outorga Onerosa do Direito de Construir, no município, dependem das dimensões do potencial construtivo a utilizar. Dimensões que devem ser comparadas com uma série de valores referenciais que indicam o montante da contrapartida ou o tamanho da área a ser doada para o poder público, neste caso a COHAB-CT. Em síntese, não existe um único método que simplifique a utilização do instrumento. O valor dos incentivos depende de variáveis e da situação específica que motive sua utilização. A ausência de um método específico pode representar custos de transação elevados, pois são requeridos estudos complementares para se chegar ao valor adequado que devem ter os incentivos construtivos, se houvessem critérios claros e precisos, como uma fórmula específica, esses estudos não seriam necessários.

A complexidade do método para o cálculo dos incentivos pode estimular a concorrência entre os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Nesta situação de concorrência, o instrumento de Transferência do Direito de Construir poderia ser preferido por contemplar uma fórmula e um procedimento muito mais simples na hora de calcular o potencial construtivo, assim como também na hora de negociar as formas de pagamento de tal potencial, já que

o pagamento do potencial construtivo não teria que ser desembolsado de uma vez, podendo ser pactuados desembolsos de acordo com o compromisso de restauro das edificações ou no pagamento da quantia com produtos imobiliários.

Mesmo havendo deficiências no método de cálculos dos incentivos construtivos, essa situação não parece ter afetado o processo de efetivação do instrumento, nem tem interferido para que, ao longo de 15 anos de operação, a ferramenta tenha arrecadado, em Curitiba, valores por volta dos R\$11.7 milhões de dólares<sup>12</sup>. Essa cifra é um argumento forte para demonstrar a eficiência e pertinência da Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de Política Urbana. É importante destacar, que o instrumento depende diretamente do mercado da construção na cidade. Talvez esse seja seu ponto mais vulnerável, pois, dependendo da atividade construtora, o instrumento mostrará resultados melhores ou não. Curitiba é uma cidade na qual todo seu perímetro municipal é urbano, portanto, não tem possibilidades de incorporar novas frações de solo para novos empreendimentos e dependerá das possibilidades que representem suas áreas de consolidação para a venda de potencial construtivo, assim como também das preferências residenciais das camadas que possam pagar os valores referentes aos preços unitários do solo na cidade.

O instrumento mostrou-se altamente útil no processo de construção do espaço urbano da cidade quando o mercado da construção se encontrava em grande atividade. Nos últimos anos, a taxa média de crescimento da cidade tem tendido à estabilização e o setor da construção vem atravessando uma crise e, como a situação do instrumento o demonstra, sua demanda vem diminuindo devido à queda evidenciada pelo setor da construção.

Em São Paulo, a situação é ainda mais complexa. Em primeira instância porque, embora se conte com a identificação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) como unidade para fazer efetiva a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o método utilizado para calcular seu valor se encontra baseado em projeções financeiras de cenários-paradigmas de investimento privado, na área da operação. Ou seja, o valor mínimo unitário do CEPAC calculado dentro da Operação Urbana Faria Lima não representa o valor do potencial construtivo na região, se não, que representa, dentro dos cenários, realista, pessimista e otimista, o valor que um empreendedor estaria disposto a pagar para maximizar sua equação de custo-benefício ao realizar empreendimentos dentro da área da operação. Estes cenários, como foi evidenciado,<sup>13</sup> não se encontram em sintonia com o que vem

---

<sup>12</sup> Cotação a maio de 2006.

<sup>13</sup> Ver pagina 174.



acontecendo com a demanda de CEPAC dentro da operação. Por tal motivo, esse método não é por si totalmente eficaz e deve ser revisto. O problema do método utilizado obtém maiores proporções se observamos que a equivalência do CEPAC está ligada a uma tabela, segundo a qual os títulos devem ser convertidos em metros quadrados de potencial construtivo dependendo da localização do empreendimento e do que se pretende construir. Isso significa que além de ajustar os critérios de cálculo do valor unitário do CEPAC, deve ser revista a tabela de equivalência de toda a operação.

A conversão da Outorga Onerosa do Direito de Construir ou potencial construtivo em títulos tem sido uma das maiores críticas sofridas pelos CEPAC, o que motivou o congelamento desta ferramenta financeira por quase dez anos<sup>14</sup>. As críticas, em sua maioria, não tem fundamento no que se refere a mitificar o sentido do CEPAC como algo perverso. O título simplesmente cumpre com a função de simplificar a inter-relação entre o setor público e o setor privado. Pode-se inferir que, na realidade, o que deveria ser discutido é a falta de gestão e capacidade pública para gerenciar o instrumento criado para a Outorga Onerosa do Direito de Construir e, a falta de gerência e controle que permitiu que o setor privado o utilizasse para práticas segregatorias e de exclusão dentro da região sudeste da cidade.

Por outro lado, sem considerar as implicações sociais e físicas causadas na região, o CEPAC, em teoria, constitui um processo confiável de efetivação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, toda vez que, para ser comprado, o empreendedor demonstre ter a propriedade de um imóvel dentro da região. Igualmente, sua posse garante o potencial construtivo para a realização de qualquer uma das opções descritas na tabela de equivalências.

Como instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima deixa questionamentos no que se refere a seus resultados econômicos. Inicialmente, é possível observar como os recursos financeiros arrecadados são inferiores aos gastos incorridos por parte do Estado para o desenvolvimento da infraestrutura viária. Um outro fator que pode ser questionado é que, atualmente, existe um estoque considerável de CEPAC por emitir dentro da operação, porém, não têm sido feitas novas emissões nem colocações de títulos no mercado já que, ao ser consultados os relatórios enviados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) à Comissão de Valores Imobiliários, se encontrou que, ainda permanece, sem ser utilizada, uma quantidade considerável de títulos da última emissão em 2004.

---

<sup>14</sup> Ver FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003; SALES, 2005.

Este fenômeno permite perceber a falta de interesse dos empresários da construção em desenvolver obras dentro do perímetro da operação, assim como também a elevada concorrência que vem representando a operação Águas Espraiadas dentro do nicho de mercado do setor terciário, na via marginal Pinheiros, em São Paulo, operação que oferece os CEPAC a um preço menor do que o da Operação Faria Lima. O relevante é que as duas operações encontram-se no mesmo setor, contemplam a construção de infra-estrutura viária e são alvos de um processo de consolidação do setor terciário na região. É claro que existe uma concorrência direta entre as duas e, que em algum momento significará a saturação de um dos instrumentos utilizados, sem alcançar seu objetivo.

O que mais tem afetado a consolidação das operações urbanas como instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir é a comprovação, por parte dos críticos, de que os investimentos em infra-estrutura viária não representarão um custo zero para a cidade e que, se não forem geridos eficientemente pelo governo municipal, permitirão fenômenos de exclusão, segregação espacial e especulação imobiliária.

Outro ponto importante evidenciado na consolidação das operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas, foi a forma de inter-relação ou parceria público privada dentro da região sudeste. A análise realizada por Mariana Fix (2001) revelou que a maioria dos edifícios construídos dentro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima não pertencem às firmas que os ocupam, já que em sua maioria foram construídos com recursos provenientes dos fundos de pensão que operam na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Ou seja, os prédios pertencem aos fundos de pensão, e as firmas que operam neles, o fazem sob contratos de arrendamento financeiro. Portanto, no momento em que o setor não represente uma vantagem comparativa para a localização deste tipo de empreendimentos ou sejam requisitados prédios com melhores e mais modernas instalações, a região, inevitavelmente, será alvo de um paulatino processo de esvaziamento, gerando uma situação degenerativa do ambiente urbano. Desta forma, não seria entranho considerar que em poucas décadas se volte a falar de processos de renovação urbana na área da marginal Pinheiros, na região sudeste de São Paulo.

Apesar do grande volume de críticas, estas experiências brasileiras são de extrema importância para a cidade de Bogotá, uma vez que podem servir como referência para a regulamentação de instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de construir dentro das Unidades de Planejamento Zonal (UPZ), sobretudo na sinalização dos obstáculos e problemas que se podem apresentar na implementação dos instrumentos, caso a administração municipal assumo o risco de

implementá-los. Essas experiências podem caracterizar-se como uma guia sobre os requerimentos em matéria programática, legal, institucional e econômica que estes necessitem cumprir para desenvolver eficientemente as diretrizes de política urbana.

A continuação, em forma de quadro resumo, são destacados os aspectos mais importantes da análise realizada sobre os instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir nas experiências consultadas, tendo como parâmetro de referencia seu alinhamento com o protocolo de pesquisa elaborado pela dissertação. Dessa forma, serão destacados primeiro suas fortalezas e logo suas debilidades.

TABELA 6.2 – QUADRO RESUMO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DOS INSTRUMENTOS DE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

<b>Outorga Onerosa do Direito de construir</b>			
Aspectos Programáticos		Aspectos Legais	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe especificação das áreas receptoras e um alinhamento com o zoneamento urbano</li> <li>• Os instrumentos viabilizam um modelo de Parceria Público Privada</li> <li>• São uma marca do Planejamento urbano nas cidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falhas na identificação das zonas incentivaram especulação imobiliária</li> <li>• Êxodo de população residente nas zonas receptoras</li> <li>• Deficiente gestão dos recursos financeiros gerou desconfiança nos instrumentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe uma Transição legal dos instrumentos</li> <li>• É possível traçar um mapa legal (Leis nacionais, municipais)</li> <li>• Permanência da essência do instrumento nas leis</li> <li>• Alinhamento com diretrizes de política urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A existência de um marco legal não garante bons resultados</li> </ul>
Aspectos Institucionais		Aspetos Econômicos	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição pública líder no processo de implementação dos instrumentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe banco ou uma agencia especifica responsável pela gestão dos instrumentos</li> <li>• Existe pouca difusão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os instrumentos foram um fator determinante no processo de construção do espaço urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de método eleva custos de transação e estimula concorrência com instrumentos de Transferência do Direito de Construir</li> </ul>

## **6.2 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DE CURITIBA, SÃO PAULO E BOGOTÁ.**

---

### **6.2.1 ASPECTOS PROGRAMÁTICOS**

---

A Transferência do Direito de Construir é o instrumento pelo qual se faz efetiva a Transferência do Direito de Construir em Curitiba. A experiência da cidade com o instrumento é importante e valiosa, já que conseguiu adaptar os conceitos e pressupostos teóricos<sup>15</sup> a um contexto específico de forma adequada. Esta experiência, serviu como exemplo para a consolidação do instrumento em nível nacional através do Estatuto da Cidade.

Tal como pode ser observado em vários apartes do trabalho, a idéia sobre a Transferência do Direito de Construir surge nos Estados Unidos em meados dos anos 1960. Curitiba é uma das primeiras cidades brasileiras que decide implementá-la como instrumento de política urbana, tendo como objetivo a recuperação e preservação de imóveis históricos localizados no centro da cidade. A administração municipal, apoiada no zoneamento e no registro de imóveis históricos, demarca as zonas receptoras e imóveis cedentes do direito de construir. Nesta experiência, a demarcação dos imóveis a preservar permitiu a percepção mais clara da compensação realizada para aqueles proprietários que, com base nas novas regulamentações urbanísticas não poderão modificar seus bens. Por outra parte, o instrumento permite consolidar o retorno econômico (financiamento de projetos de renovação de imóveis históricos) que o empreendedor está gerando para a comunidade ao utilizar a Transferência do Direito de Construir em construções com parâmetros urbanísticos superiores ao limite base permitido.

O alinhamento do objeto a preservar com os incentivos construtivos concedidos é identificado tanto pela entidade encarregada de implementar o instrumento como pelas leis que o respaldam.

Tanto assim, que a Transferência do Direito de Construir foi ampliando seu leque de opções até consolidar-se como uma opção não orçamentária para a solução de problemas urbanos. Hoje, como pode ser observado na Tabela 6.1, o instrumento, além de contribuir para preservar prédios de valor cultural e histórico serve para a proteção do patrimônio ambiental do município e da região metropolitana, visualizando, no caso desta região, a necessidade de implementar mecanismos para assegurar a proteção dos recursos naturais, principalmente

---

<sup>15</sup> Ver Cap. 2, título 2.1

hídricos, que garantam o futuro da cidade e de seus municípios vizinhos. Um outro exemplo da implementação dos mecanismos seria a construção de novos parques na cidade. A utilização do instrumento de uma forma inédita, nunca antes explorada, como é o caso da regularização fundiária, mostra a sua permanente evolução e seu aperfeiçoamento através do tempo.

Como foi mencionado, a existência de um zoneamento na cidade foi fundamental para o sucesso na sua implementação, assim como também a subordinação e o seguimento dos padrões dos planos urbanísticos, como o foram o Plano Preliminar de Urbanismo e o Plano Diretor. O instrumento baseou-se neles para conseguir ser aplicado e manter-se vigente, o que demonstra a sua dependência às normas urbanísticas claras e duráveis (a lei de zoneamento de 1975 esteve vigente até o ano 2000, quando foi atualizada). A existência destas normas edilícias e urbanísticas foi fundamental para a sua consolidação.

Em geral, a Transferência do Direito de Construir em Curitiba incorpora os principais elementos destacados por esta pesquisa, indo além do estipulado e mostrando a possibilidade desta ferramenta em campos críticos do planejamento urbano, exaltando e consolidando a sua importância na hora de desenvolver os lineamentos e diretrizes da política urbana.

Como foi evidenciado, ao abordar o caso de Bogotá, a cidade tem quase todos os requisitos programáticos para implementar a Transferência do Direito de Construir como um instrumento para fazer cumprir os lineamentos de política urbana estabelecidos no Plano de Ordenamento Territorial. Porém, por motivo da inexistência de um zoneamento urbanístico confiável, como também, pela forma com que a regularização das Unidades de Planejamento Zonal vem sendo feita, a cidade perde continuamente opções concretas para a utilização do instrumento. Dessa forma, e como foi definido pela Câmara de Comércio de Bogotá, a cidade não tem regulamentado a Transferência do Direito de Construir.

### **6.2.2 ASPECTOS LEGAIS**

---

Por um lado, pode ser observado como a existência de princípios constitucionais, que respaldam a idéia do instrumento, ajudaram a consolidar sua legitimidade e sua incorporação dentro de marco de diretrizes de política urbana por meio do Estatuto da Cidade.

Porém, as leis municipais, que surgiram antes destes marcos normativos terem sido desenvolvidos, estabeleceram princípios claros para a consolidação da

inter-relação entre os proprietários dos imóveis, os empreendedores imobiliários e a administração municipal, mostrando que, embora sejam de fácil elaboração, a existência de planos e cronogramas que determinem a forma como as obras de restauração e preservação devem ser feitas é um passo definitivo para o sucesso do instrumento. Neste caso, o papel do estado, como supervisor do processo pode exigir às partes o cumprimento de suas obrigações, ao tempo que permite que o processo de restauração seja levado a cabo. Essa função da legitimidade ao processo cria uma estreita vinculação entre os participantes.

Por outro lado, a forma como o instrumento é consignado nas diferentes esferas legais oferece um status privilegiado entre os instrumentos de política urbana no momento de cumprir com objetivos de preservação, uma vez que supõe uma opção mais barata que simplesmente necessita que a administração municipal se encarregue de gerenciar e fiscalizar o instrumento. Embora o processo constitua uma opção mais econômica que o tombamento ou a expropriação, também contempla mais requisitos para as partes envolvidas, já que exige do proprietário a preservação do imóvel e do empreendedor a obrigação de oferecer os meios para que a restauração seja desenvolvida como condição para a liberação dos incentivos construtivos.

A atualização das normas municipais permite concluir que, através do tempo, a administração municipal se retroalimentou dos erros cometidos no passado e foi fortalecendo a ferramenta até conseguir sua estabilização. Atualmente, a preocupação da administração gira em torno de como consolidar a opção de regularização fundiária do instrumento, assim como de fomentar sua utilização apesar da diminuição do ritmo de desenvolvimento do setor da construção.

Dos aspectos destacados no Protocolo de Análise, praticamente os únicos que se encontram amplamente desenvolvidos em Bogotá, são os aspectos legais. Estes definem e enquadram a possibilidade de instituir a Transferência do Direito de Construir como instrumento para cumprir com as metas traçadas no POT e nas diretrizes de política urbana. Porém, a cidade desde a aprovação dos decretos 151 de 1998 e 1337 de 2002, que regulamentam a Transferência de Direitos de Construção e Desenvolvimento e a implementação do POT em 2003, ainda não tem conseguido consolidar um instrumento que permita a preservação do seu patrimônio natural e ambiental representado na Reserva Florestal dos *Cerros Orientales* e nos *Humedales* dentro do perímetro da cidade, ou na preservação de imóveis de valor cultural e histórico no centro da cidade e nos municípios que foram anexados e que hoje fazem parte de seu perímetro urbano.

As esferas de aplicação do instrumento são numerosas. O que falta é precisão legal sobre os passos a seguir, as obrigações das partes envolvidas e o papel das instituições públicas encarregadas de implantar o processo na cidade, bem como normas mais claras sobre seu *status* dentro dos instrumentos de política urbana e a forma como funcionará para compensar as limitações urbanísticas estabelecidas pela preservação.

### 6.2.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

---

Da mesma forma como acontece com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as instituições públicas têm desempenhado um papel destacado na implementação da Transferência do Direito de Construir em Curitiba.

A vistoria do processo, por parte de instituições como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), tem representado a atualização do instrumento, como também das esferas de aplicação. A identificação e coordenação dos imóveis que podem ser alvo de preservação realizada pelo IPPUC em conjunto com a Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural (CAPC) têm permitido lograr ações tendentes à manutenção do patrimônio cultural e histórico no município. Igualmente, o mapeamento e definição, por parte do IPPUC e da Secretária Municipal do Meio Ambiente, do Anel Sanitário Ambiental tem permitido evidenciar claramente aqueles locais de especial interesse de preservação onde o instrumento pode ser utilizado. No mesmo sentido, o papel da Secretária Municipal de Urbanismo é crucial para o desenvolvimento da Transferência do Direito de Construir (SMU), uma vez que esta entidade tem sob sua responsabilidade a expedição da autorização especial que permite efetuar a transferência do potencial construtivo, assim como a disponibilização, na página da Internet da prefeitura, dos estoques de potencial construtivo com que conta o município, tendo por objetivo eliminar custos de transação e facilitar a inter-relação entre os proprietários dos estoques e os empreendedores imobiliários interessados. Dessa forma, é possível afirmar que a SMU cumpre, no caso deste instrumento, com as funções de um banco para o gerenciamento do potencial construtivo dos instrumentos.

A sincronia do processo institucional é peça chave na implementação da ferramenta. A coordenação das esferas e instituições de planejamento é um ponto forte da experiência de Curitiba, uma vez que a interdependência entre as entidades tem permitido a construção de um *know how* muito valioso para a cidade e para o país, como ficou demonstrado na elaboração do Estatuto da Cidade, no qual a experiência serviu de exemplo para a consolidação do instrumento em nível federal. De forma geral, é possível afirmar que cada uma das instituições envolvidas no

gerenciamento da Transferência do Direito de Construir colabora no controle e na fiscalização do instrumento.

Por sua vez, Bogotá conta com a Empresa de Renovação Urbana (ERU), com o Departamento Administrativo do Meio Ambiente (DAMA), com a Corporação Autônoma Regional (CAR), com o Departamento Administrativo de Planejamento Distrital DAPD, e ainda assim, não tem conseguido fazer um mapeamento exato dos recursos naturais do município, como foi demonstrado na descrição da situação da área da reserva dos *Cerros Orientales*, como na descrição dos outros recursos e imóveis de interesse especial de preservação dentro do município.

No caso de Bogotá, as entidades existem, porém, na legislação existente falta clareza institucional sobre as obrigações de cada uma dessas entidades e sobre o papel que desenvolveriam no planejamento, controle, gestão e implementação do instrumento de Transferência do Direito de Construir na cidade.

Observando a experiência de Bogotá, pode ser concluído que a ERU reúne todas as condições para liderar o processo de implementação da Transferência do Direito de Construir na capital colombiana, no tocante à preservação cultural e histórica, porém, o município deve contemplar qual entidade deveria liderar a implementação do instrumento na proteção do patrimônio ambiental.

Talvez o único ponto dos aspectos institucionais que não esteja claro e preciso seja a pouca divulgação que o instrumento tem atualmente. Embora tenham sido realizadas campanhas informativas no município sobre a quantidade de metros quadrados de área verde por habitante, não é ressaltado se estes valores são decorrentes, em grande parte, da aplicação da Transferência do Direito de Construir

#### **6.2.4 ASPECTOS ECONÔMICOS**

---

A Certidão de Direitos, emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo em Curitiba, serve como unidade de troca para o potencial construtivo nesta experiência. Com esta certidão, o que se pretende é levar um registro dos metros quadrados disponíveis dos imóveis cadastrados como de interesse de preservação e do número de direitos efetivados. Esse cadastro facilita a incorporação dos direitos aos novos empreendimentos e permite à prefeitura atualizar sua base de dados sobre o estoque de potencial construtivo disponível para o instrumento. O cálculo do potencial construtivo realizado através de fórmulas facilita a implementação do instrumento e facilita o intercâmbio entre as partes, toda vez que são simplificados



os complexos processos de avaliações imobiliárias e conversão de metros quadrados de áreas cedentes para áreas receptoras. A regulamentação das fórmulas é um dos grandes destaques deste instrumento na experiência de Curitiba, já que não deixa espaços para desentendimentos entre as partes, nem fatos de corrupção ligados a favorecimentos para os empreendedores. Isso faz com que o processo de transferência dos direitos seja realizado num clima de transparência e legitimidade, favorecendo a aplicação do instrumento e derivando em sua eficiência para cumprir com os lineamentos da política urbana federal e municipal.

Não há dúvidas que a experiência de Curitiba com a Transferência do Direito de Construir pode ser um modelo a seguir na implementação de um instrumento similar na cidade de Bogotá, já que, como metrópoles em processo de desenvolvimento, compartilham necessidades urbanas similares, identificadas pelas sociedades que as integram, tendentes à preservação e organização do meio urbano. Um claro exemplo, que demonstra e valida esta similaridade, é a recente construção, com grande sucesso, de um moderno sistema de transporte público massivo na cidade de Bogotá (Transmilenio), onde foi utilizado, como referência, o modelo implementado, ao longo das últimas décadas, na cidade de Curitiba.

Por último, é necessário ressaltar que, embora os resultados não sejam significativos em termos econômicos, a maior parte das áreas preservadas em Curitiba têm um alto valor para o município, pelo fato de representar uma herança em qualidade de vida e memória urbana para as futuras gerações.

A continuação, em forma de quadro resumo, são destacados os aspectos mais importantes da análise realizada sobre os instrumentos de Transferência do Direito de Construir nas experiências consultadas, tendo como parâmetro de referência seu alinhamento com o protocolo de pesquisa elaborado pela dissertação. Dessa forma, serão destacados primeiro suas fortalezas e logo suas debilidades.

TABELA 6.3 – QUADRO RESUMO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR..

<b>Transferência do Direito de construir</b>			
Aspectos Programáticos		Aspectos Legais	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>Os instrumentos contemplam um claro alinhamento do recurso a preservar com os incentivos construtivos</li> <li>Com o tempo vão aumentando as esferas de aplicação dos instrumentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessidade de um zoneamento rigoroso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A existência de um completo marco legal tem aumentado a legitimidade e confiança no instrumento</li> <li>Existe um constante aperfeiçoamento legal do instrumento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O instrumento contempla maiores requisitos e obrigações que a Outorga Onerosa do Direito de Construir</li> </ul>
Aspectos Institucionais		Aspetos Econômicos	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituição pública líder no processo de implementação dos instrumentos</li> <li>Coordenação de esferas e instituições de planejamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não existe banco ou uma agencia especifica responsável pela gestão dos instrumentos</li> <li>Existe pouca difusão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existência de um método elimina custos de transação e aumenta transparência na implementação do instrumento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta dependência do instrumento com o ciclo da construção na cidade</li> </ul>

## **7 RECOMENDAÇÕES PARA A CIDADE DE BOGOTÁ.**

---

As recomendações propostas a seguir são realizadas com base nos aspectos relevantes evidenciados na experiência brasileira e partem de um cenário, no qual a cidade de Bogotá decide implementar instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir.

### **7.1 RECOMENDAÇÕES SOBRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.**

---

Para Bogotá implementar a Outorga Onerosa do Direito de Construir como um instrumento de política urbana, primeiro deverá clarificar o papel dos Direitos Adicionais de Construção como instrumento para a captura de mais-valias urbanas, produto da atividade construtora. Conseqüentemente, esses direitos deverão ser regulamentados para cumprir com metas específicas da política urbana, como por exemplo, a construção de espaços públicos (parques, escolas, etc.) dentro da zona receptora ou moradias de interesse social no mesmo local.

Igualmente, deverão ser definidas com clareza as zonas nas quais os Direitos Adicionais de Construção poderão ser utilizados, com o intuito de quantificar estoques potenciais de direitos. Neste sentido, faz-se necessário estabelecer as condições e os limites máximos de construção dentro das UPZ localizadas nas áreas sob tratamento de desenvolvimento e consolidação, cuja estruturação seria a principal tarefa do instrumento. Obviamente, isto somente será possível uma vez que as entidades de planejamento concluam a regulamentação das 117 UPZ que a cidade possui.

Nas zonas receptoras, ou onde poderiam ser utilizado o potencial construtivo, deverão ser estudados mecanismos para evitar um êxodo da população residente no setor como conseqüência de fenômenos de especulação imobiliária, ou pela queda dos níveis de habitabilidade devido a fenômenos de saturação da infraestrutura pública existente.

Um aspecto muito importante que deve existir é a clareza normativa sobre como vai ser a inter-relação entre o setor público e os agentes envolvidos. É necessário observar como, na experiência brasileira, o setor imobiliário utilizou os CEPAC dentro da Operação Urbana Faria Lima quando lhes foram úteis, porém, uma vez consolidada a operação, e em razão da valorização do solo na região, os investidores preferiram outras operações com CEPAC mais baratos. Portanto,

devem ser contemplados e registrados níveis de comprometimento maiores por parte do setor privado e, além da construção de infra-estrutura viária, se faz necessário considerar outros objetivos afins às diretrizes de política urbana estabelecidas no Plano de Ordenamento Territorial para a implementação deste tipo de instrumentos.

Um outro aspecto relevante é a necessidade de que as leis que regulamentarão o instrumento determinem a unidade de troca, e que esta, preferivelmente, seja em unidades precisas, como metros quadrados, junto a uma fórmula clara para o cálculo do potencial construtivo e da contraprestação em dinheiro. Para a realização deste aspecto, uma referência clara pode ser a legislação da cidade de Curitiba com respeito a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Outro ponto fundamental é a escolha de uma entidade líder na implementação do instrumento que, por um lado, deve ter funções claras e específicas no processo de implementação e, por outro, exercer uma fiscalização das outras entidades envolvidas. Essa escolha deve ser registrada na lei que regulamente o instrumento.

A divulgação da Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser feita em conjunto com a entidade que agrupa as principais empresas comerciais de Bogotá e que faz seguimento e controle da implementação do Plano de Ordenamento Territorial, hoje a Câmara de Comércio de Bogotá, e simultaneamente, com a entidade que agrupa as empresas construtoras no país, hoje a Câmara Colombiana da Construção (CAMACOL). O objetivo perseguido seria sintonizar a lógica pública com a privada na elaboração do instrumento e incentivar seu uso, uma vez que estas empresas agrupam às potenciais empresas construtoras. Uma acertada vinculação destas entidades na definição dos objetivos do instrumento seria estrategico para seu sucesso, uma vez que elas já se encontram comprometidas com a implementação do POT na cidade.

Os resultados obtidos com o instrumento deverão ser constantemente divulgados com o fim de mostrar a sua aplicabilidade e sua eficiência na hora de efetivar as diretrizes de política urbana contidas no POT, incentivando a participação cidadã tanto na elaboração do instrumento como em sua gestão.

## 7.2 RECOMENDAÇÕES SOBRE A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.

---

Bogotá conta com alguns dos insumos necessários para a implementação de instrumentos de Transferência do Direito de Construir. Por uma parte, conta com legislação nacional que define o conceito dos *derechos adicionales de construcción y desarrollo* e da transferência destes de um local a outro, onde podem ser desenvolvidos. Além disso, conta com a definição, por parte do POT, que considera a transferência como uma das formas em que os proprietários de imóveis históricos e culturais poderiam receber uma compensação por não poderem edificar nos locais a preservar. Porém, a cidade não tem efetivado o instrumento devido à falta de consolidação de várias UPZ no âmbito do zoneamento da cidade.

A primeira recomendação para a implementação deste tipo de instrumentos tem a ver com a necessidade de clarear normativamente quais serão as zonas receptoras para efetivar a Transferência do Direito de Construir. É importante definir estes locais, já que, para o correto funcionamento do instrumento, o melhor seria que não se sobrepusessem com os locais definidos para fazer efetiva a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Isso eliminaria a concorrência entre os instrumentos e possibilitaria o controle dos mesmos individualmente.

Outra recomendação fundamental é a necessidade de incorporar paulatinamente as casos em que seria aplicado o instrumento. Assim, dependendo das necessidades da cidade, seriam lançadas as diferentes opções. Por exemplo, primeiro poderia ser introduzida a preservação ambiental e na seqüência a proteção de imóveis históricos.

Para a implementação destes instrumentos é necessário que uma entidade municipal exerça o controle dos mesmos. Porém, deve ser discutido o nível de governo da entidade, assim como as funções a desenvolver, uma vez que, tanto alguns imóveis como áreas a preservar pertencem ao nível nacional. Portanto, devem ser definidas, na legislação específica, as responsabilidades e competências dos entes do governo distrital, departamental e nacional.

A especificação de uma unidade de troca deve ser definida. Uma medida estipulada pela legislação nacional é adequada, pois facilitaria o processo de definir o direito de construir em área que servirá de base para o cálculo, mediante fórmulas, do potencial construtivo que este representara nas áreas receptoras.

A Transferência do Direito de Construir deverá ser regulamentada como um instrumento capaz de efetivar as diretrizes de política urbana na cidade e no país para a defesa do patrimônio ambiental e cultural. Portanto, os resultados obtidos com a implementação do instrumento devem ser relacionados de forma direta com a ocupação racional do espaço urbano e a função social da propriedade. Os resultados do instrumento devem ser divulgados tentando destacar a preservação do patrimônio da cidade, essa divulgação deve ser realizada de forma ampla e constante para promover tanto a transparência de sua gestão, como a legitimação deste tipo de ferramentas na gestão pública.

A transferência deve ser considerada como um instrumento de aplicação regional, suscetível de ser utilizado em negociações com municípios vizinhos nos quais se encontrem recursos naturais que o distrito necessita de imediato ou futuramente, para garantir sua sustentabilidade urbana. Este instrumento poderá eventualmente incentivar a definição de uma região metropolitana para o trabalho de temas relacionados às funções de interesse comum, como a preservação do patrimônio natural do departamento e das áreas de influência de Bogotá. Neste caso, a principal recomendação é a implementação gradativa do instrumento por meio de um conjunto de instituições públicas e privadas sintonizadas no objetivo de preservar o patrimônio ambiental da cidade, com a definição clara de etapas e funções para a incorporação do instrumento na dinâmica urbana. Esta implementação seria o meio para se verificar a viabilidade que o instrumento tem no futuro da cidade, e o mais importante, se é efetivo para cumprir com os objetivos do seu Plano de Ordenamento Territorial.

## 8 CONCLUSÃO

---

A pesquisa, ao longo de seu desenvolvimento, objetivou destacar os aspectos principais na implementação dos instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir. Esse estudo relaciona o embasamento teórico e sua aplicação em uma constatação prática por meio da documentação de experiências específicas.

Para tanto, estabeleceu-se uma metodologia de pesquisa resultante de um protocolo de análise baseado na revisão teórica, a partir do qual foram codificadas as experiências. Uma vez aplicadas às cidades selecionadas, prosseguiu-se a analisá-las com o fim de identificar os pontos-chave que permitiram a consolidação dos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir nas cidades brasileiras. A metodologia aplicada demonstrou sua pertinência para identificar os aspectos-chave nas experiências brasileiras, como também para facilitar a realização de uma análise comparativa que teve por intuito a formulação de recomendações para a cidade de Bogotá. Portanto, foram confirmadas as justificativas que motivaram a pesquisa e a hipótese de verificar se *“a partir da experiência brasileira com instrumentos derivados da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir podem ser elaboradas recomendações para a implementação destes instrumentos em Bogotá”*. Essas recomendações foram formuladas com base nos aspectos relevantes evidenciados na experiência brasileira e se encontram consignadas no capítulo 7 da dissertação.

No tocante aos objetivos propostos, todos foram atingidos. O objetivo específico, que pretendia verificar a pertinência da experiência de Curitiba e São Paulo para a cidade de Bogotá foi consolidado ao longo do trabalho. O segundo objetivo específico, que procurava conceituar os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, foi abordado na fundamentação teórica. Nesse capítulo, foram identificadas a história e conceito destes instrumentos, sendo caracterizados paralelamente como instrumentos econômicos, de gestão do solo urbano e de política urbana, a partir de uma revisão da literatura nacional e internacional. O terceiro objetivo específico, de *“Identificar os aspectos e elementos chave para implementação de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir”*, também foi atingido na fundamentação teórica na qual foram catalogados os principais aspectos evidenciados pelas fontes especializadas nestes instrumentos. O quarto objetivo, *“Apresentar a situação de Bogotá com respeito aos instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir”*, foi desenvolvido de forma a apresentar a situação da cidade em relação com seu Plano de Ordenamento Territorial e as diferentes situações que justificam a incorporação

de instrumentos de Transferência do Direito de Construir para cumprir metas de política urbana. O quinto objetivo específico, que consistiu em “apresentar as experiências de Curitiba e São Paulo com os instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir” também foi conquistado. Os objetivos específicos seis e sete foram atingidos de forma sucessiva e no mesmo capítulo, mediante a análise das experiências brasileiras e seu alinhamento com a situação de Bogotá, para depois realizar uma série de recomendações gerais referentes à forma como poderiam ser implementados os instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir na capital colombiana. Sendo assim o objetivo geral atingido por completo em cada um dos objetivos específicos que o integram.

A principal **contribuição** desta pesquisa são as diferentes recomendações que foram estabelecidas para a incorporação de instrumentos de Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir em Bogotá.

Essas recomendações não seriam possíveis sem a construção do protocolo de análise, o qual foi supremamente útil para a codificação das experiências e o desenvolvimento da análise posterior. Sendo inédito, o protocolo é uma contribuição, tanto por ter sido construído por essa pesquisa como também por não ter sido tratado por nenhum dos autores consultados. A partir de seu estudo e análise é que foram revelados os aspectos tratados no trabalho, assim como a matriz na qual foram consignadas as experiências.

A **contribuição pretendida para as cidades brasileiras** é um protocolo de análise que serve, em primeira instância, para a formulação de instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir que propõe o Estatuto da Cidade. Em segunda instância, o protocolo pode servir às cidades que já tenham implementado estes instrumentos, como marco para avaliar e analisar cada um dos aspectos e elementos destacados.

A **contribuição para a cidade de Bogotá** centra-se na apresentação de uma estrutura analítica, por meio do qual podem ser implementados instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir. A identificação dos aspectos relevantes pelo protocolo de análise permitirá uma melhor implementação de tais instrumentos, assim como também um marco e a identificação das entidades que deverão estar envolvidas em sua gestão.

Quanto ao meio universitário, a principal **contribuição para a academia** consiste no aporte que os novos aspectos, elementos e análise desenvolvida representam dentro do universo dos instrumentos de política urbana construídos ao



longo do trabalho. A apresentação de novas perspectivas para a abordagem conceitual pretende contribuir com o ambiente acadêmico no qual têm sido construídos os instrumentos no Brasil e Colômbia, ambiente este no qual a bibliografia é bastante limitada fazendo com que os instrumentos objeto da presente dissertação não tenham sido abordados com maior profundidade.

Outro aporte para a academia é a metodologia desenvolvida na pesquisa, a qual, por meio do protocolo de análise e da matriz, que conta com os principais aspectos e elementos para a implementação deste tipo de instrumentos, pode ser aplicada em outras cidades, permitindo analisar outras experiências com instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir.

Várias foram as **limitações** com as quais a pesquisa deparou-se no seu desenvolvimento. A primeira delas tem a ver com a escassez de bibliografia disponível sobre o assunto desta dissertação. A falta e o difícil acesso a algumas informações sobre os instrumentos constituíram um obstáculo que resultou em um aumento do tempo da pesquisa.

No concernente à metodologia, foi um desafio para o desenvolvimento do trabalho adotar como método da pesquisa para a recopilação das experiências, o estudo de caso, uma vez que, embora esse método permitiu de forma satisfatória cumprir com os objetivos da pesquisa, as experiências documentadas podem não oferecer uma guia suficientemente ampla para estudos mais apurados sobre a dinâmica brasileira com os instrumentos, como também para a construção de recomendações mais abrangentes na implementação dos instrumentos na cidade de Bogotá.

Portanto, a análise realizada nesta pesquisa visou a elaboração de diretrizes gerais sobre os aspectos principais que poderiam guiar a incorporação dos instrumentos, e não contemplou pontos mais específicos sobre a forma e etapas que deveriam ser consideradas para a implementação dos mesmos, uma vez que serão necessárias pesquisas e análises ainda mais apuradas para determinar com precisão as possibilidades de aplicação dos instrumentos em Bogotá. Sendo assim, **pesquisas futuras** deverão ter como objetivo principal a confirmação do protocolo de análise, na documentação e análise de instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir em outras cidades colombianas, assim como também identificar seus aspectos relevantes, os elementos, seus resultados e as instituições envolvidas no seu gerenciamento.

Os instrumentos em estudo ainda têm muitas contribuições a fornecer, porém, encontram-se ameaçados pela forma como estão sendo conduzidos, e por conseguinte, como estão sendo seus resultados. Atualmente, não são considerados por alguns gestores urbanos como dignos de implementação, por não mostrarem resultados em prazos similares aos dos mandatos políticos. Desse modo, o principal desafio para os gestores urbanos, que analisam os instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência de Direito de Construir, centra-se em mostrar, por meio da comparação com realidades similares, a forma como estes instrumentos, mais do que resultados em curto prazo, constituem um modelo para lograr a preservação do patrimônio público e ambiental, como também a formação de critérios claros em estratégias de organização espacial do solo urbano.

Embora a dissertação tenha atingido objetivos, como a elaboração de recomendações para a implementação de instrumentos de Outorga Onerosa e de Transferência do Direito de Construir na cidade de Bogotá, ela não pode ser considerada como uma pesquisa conclusiva, já que permite vaticinar o debate que se aproxima nos próximos anos com relação à capacidade deste tipo de instrumentos para cumprir com os objetivos propostos pela política urbana dentro do marco do desenvolvimento urbano sustentável, política urbana esta que, alinhada com a função social da propriedade, vem se tornando cada vez mais importante no circuito de políticas públicas dedicadas a satisfação das necessidades humanas, sobretudo as direcionadas aos habitantes dos grandes centros urbanos.

Portanto, aprofundar o estudo e implementação destes instrumentos ajudará os gestores e técnicos urbanos na definição e formação de cidades mais justas, igualitárias e harmônicas, nas quais a preservação, o uso e a ocupação racional do solo urbano serão premissas básicas na construção de um ambiente urbano melhor.

## REFERÊNCIAS

---

ABRAMO, Pedro. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, FAPERJ, 2001.

ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos; O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

ARDILA, Gerardo (Comp). Territorio y Sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial da la ciudad de Bogotá. Ministerio del Medio Ambiente, Universidad Nacional de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio – RET. Editorial UNIBIBLOS, 2003.

AMARAL, Celso; D'AVILA, João. Estudo de Viabilidade da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, Laudo nº 11.560/04, Prefeitura do Município de São Paulo. Amaral d'Avila Engenharia de Avaliações, 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cepac> Acesso em Abril 15 de 2005.

BACELLI, Roney. Jardim América. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 1982.

BALBO, Marcello. Ciudad y descentralización: La gestión urbana descentralizada. In: BALBO, Marcello; JORDAN, Ricardo; SIMIONI, Daniela. La ciudad Inclusiva. CEPAL – ONU, Santiago de Chile, 2003.

BARBOSA, Eunice. Evolução do uso residencial na área central do município de São Paulo. Dissertação de mestrado, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. . EURE (Santiago). sep. 2002, vol.28, nº84 p.133-144. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php>. Acesso em dez. 10 de 2005.

BENGSTON, David, FLETCHER, Jennifer, NELSON, Kristen. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. Landscape and Urban Planning magazine No. 69, pp. 271-286, 2004. Disponível em: [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) Acesso em dez 10 de 2005.

BOGOTÁ. Sitio web da prefeitura de Bogotá. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.bogota.gov.co/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Habitat). TAURUS,, Grupo Santillana de Ediciones, 1997.

BRABEC, Elizabeth; SMITH, Chip. Agricultural land fragmentation: The spatial effects of three land protection strategies in the eastern United States. Landscape and Urban Planning magazine No.58, pp. 255-268, 2002. disponível em: [www.uts.cc.utexas.edu](http://www.uts.cc.utexas.edu) Acesso em: Dez. 5 de 2005.

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o Plano Diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.) Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, pp. 95 a 109, 2001.

BRANCO, Gerson Luiz. O solo criado no direito brasileiro, pp. 48-97. In: revista Geral do INSS 1993, Trimestral, Brasília, MPAS-INSS, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de revisão 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Estatuto da cidade: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, Brasília, Câmara dos deputados, coordenação de publicações, 2001

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.

CÁMARA DE COMÉRCIO DE BOGOTA. Seguimiento a la reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la política de espacio público en Bogota. Tercer informe, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social Dirección de Proyectos Cívicos y Sociales, octubre de 2005.

CÁMARA DE COMÉRCIO DE BOGOTÁ. Informe de veeduría en movilidad, dirección de veedurías. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Bogotá Diciembre de 2005.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. Cidades brasileiras, seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1999. 143 p.1999.

CARVALHO, Pompeu. Instrumentos legais de gestão urbana: Referencias ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento. In: BRAGA, R; CARVALHO, P. F. (orgs.) Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania. Ro Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000. pp. 41-59.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 590 p.1983.

CHAPARRO, Jairo. Colombia Urbana: una aproximación cultural, trabajo publicado por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) 1998.

CINTRA, Marcos. Como arrecadar sem tributar. Folha de São Paulo, São Paulo, 25 de Dez de 1994. Disponível em: <http://www.marcoscindra.org/novo/geral> Acesso em: dez 12 de 2005.

CINTRA, Marcos. O casamento de São Paulo com o CEPAC. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de Abril de 1995. Disponível em: <http://www.marcoscindra.org/novo/geral> Acesso em: dez 12 de 2005.

CINTRA, Marcos. O CEPAC é alternativa para as prefeituras. jornal da tarde. São Paulo, 6 de Março de 2001. Disponível em: <http://www.marcoscindra.org/novo/geral> Acesso em: dez 12 de 2005.

CINTRA, Marcos. PT, o partido que copia. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de Dez. de 2003. Disponível em: <http://www.marcoscindra.org/novo/geral> Acesso em: dez 12 de 2005.

CINTRA, Marcos. CEPAC, PPP e investimento público. Jornal do IE. São Paulo, 28 de Outubro de 2004. Disponível em: <http://www.marcoscindra.org/novo/geral> Acesso em: dez 12 de 2005.

COLEMONTS. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.jeancolemonts.tripod.com/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

COLOMBIA. Ley 9ª de 1989, ley de reforma urbana, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal. Disponible en: [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co). Acceso en: 12 dic 2004.

COLOMBIA, Ley nº 388 de 1997, Ley de desarrollo territorial, por la cual se modifica la ley 9ª de 1989. Disponible en: [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co). Acceso en: 12 dic 2004.

CONTRALORIA DE BOGOTÁ. Informe Obligatorio sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente en Bogota D.C, Bogotá Colombia, 2003. Disponible en: [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co). Acceso en: 12 feb de 2006.

CONTRALORIA DE BOGOTÁ. “Ni un solo ladrillo en los Cerros Orientales y no más licencias de construcción en el Área de Reserva, propone la Contraloría de Bogotá”. Oficina asesora de comunicaciones, Bogotá Colombia, 2005. Disponible en: [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co). Acceso en: 12 feb de 2006.

CONTRALORIA DE BOGOTÁ. “Tribunal Administrativo de Cundinamarca respalda posición de Contraloría de Bogotá frente a suspensión de licencias en Cerros orientales”. Oficina asesora de comunicaciones, Bogotá Colombia, 2005. Disponible en: [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co). Acceso en: 12 feb de 2006.

CORREIA, Paulo. Políticas de solos no Planejamento Municipal. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1993.

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito. Comissão parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (leis nº 10.209/86 e nº 11.426/93) realizadas no município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº 10.209 /86. Relatório final, 2001.

CUERVO, Luis M. Expansión metropolitana y globalización en Bogotá. Ponencia presentada al V Encuentro de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca, México, Septiembre de 1999.

CUERVO, Luis M. Globalización y Dinámica metropolitana: El caso de Bogotá en los años 1990. Ponencia presentada al Seminario Internacional “El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado; una mirada a Europa y América Latina”. Barcelona, 2002.

CUERVO, Luis M. Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina una visión histórico-comparativa. In: RIBEIRO, Ana C. (Comp) El rostro urbano de América Latina. FLACSO, pp. 77-114, 2004.

CURITIBA. Lei Municipal nº 4199 de 1972. Dispõe sobre zoneamento urbano de Curitiba. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 5234 de 1975. Modifica a Lei nº 4199/72e dá outras providências. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 6337 de 1982. Institui incentivo construtivo para preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7420 de 1990. Institui incentivo para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7841 de 1991. Institui incentivo para a implantação de programas habitacionais de interesse social. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 8353 de 1993. Dispõe sobre o monitoramento da vegetação arbórea e estímulos à preservação das áreas verdes no Município de Curitiba. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Decreto Municipal nº 380 de 1993. Dispõe sobre o monitoramento da vegetação arbórea e estímulos à preservação das áreas verdes no Município de Curitiba. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/vLeiG?OpenForm> Acesso em dez. de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9800/2000. Dispõe sobre o zoneamento e uso do solo no município de Curitiba. Disponível em: [www. http://www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br) Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9801/2000. Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9802/2000. Institui incentivo para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9803/2000. Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9804/2000. Cria o Sistema de Unidades de Conservação do Município de Curitiba e estabelece critérios e procedimentos para implantação de novas Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9805/2000. Cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

CURITIBA. Lei Municipal nº 11266/2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br> Acesso em Jan 10 de 2005.

DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio. Estatuto da Cidade: Comentários à lei Federal 10.257/2001. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

DANIELS, Tom; LAPPING, Mark. Land Preservation: An Essential Ingredient in Smart Growth. Journal of Planning Literature, Vol. 19, No. 3. pp. 316-329. Sage Publications, Fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.irx.sagepub.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL (DACD). Avalúos de rondas de acuerdo con la normatividad vigente. Bogota Colombia 2004.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD), Bogotá siglo XX: Urbanismo, arquitectura y vida urbana, Bogotá, 2000.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL (DAPD). El DAPD avanza en la reglamentación de las UPZ, circular informativa Bogotá, 2006. Disponible em: [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co). Acceso em : 12 fev de 2006

DOWBOR, Ladislau. Administrar a metropole: Um desafio sempre adiado. Maio de 2004. Disponible em: <http://dowbor.org> Acceso em Jan. 24 de 2006.

DUCKER, Richard; OWENS, David. A smart growth toolbox for local governments. Popular government. Pp. 29-41, 2000. disponible em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acceso em: dez. 10 de 2005.

DUREAU, Françoise; DUPONT, Véronique; LELIÈVRE, Éva; LÉVY, Jean-Pierre, LULLE, Thierry. Metrópolis en movimiento: una comparación internacional. Alfaomega Colombiana S. A. 2002.

EL TIEMPO. Construcciones en los cerros orientales continúan pese a debate legal, fevereiro 17 de 2006. Disponible em: [www.eltiempo.terra.com](http://www.eltiempo.terra.com). Acceso em: 22 fev de 2006.

ECHEVERRY, Diego; ANZELLINI, Stefano; Rubio, Rodrigo. Vivienda social: Antecedentes y propuestas de desarrollo progresivo. Bogotá D.C., Metrovivienda, Universidad de los Andes, Fac. de Arquitectura, 2003.

FEDELONJAS. El valor del suelo urbano en Bogotá. Lonja de propiedad raíz de Bogotá, 2004.

FEITELSON, Eran; LINDSEY, Greg. Local Use of Economic Instruments in the Chesapeake bay Critical Area Programme. Journal of Environmental Planning And Management, 44 (2), pp. 187-206, 2001. Disponible em: <http://www.uts.cc.utexas.edu.com> Acceso em: Dez. 21 de 2005.

FERNANDES, Antonio. Estatuto da Cidade: cidade de todos “nós”, cidade de muitos “nós”. Caminhos de geografia – revista on-line 7 (16) pp.72-82, Instituto de geografia ufu, Programa de Pós-graduação em geografia, 2005.

FERNANDES, Edésio (org). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey , 2000.

FERREIRA João S. W., e FIX, Mariana; "A urbanização e o falso milagre do CEPAC" , in *Folha de S.Paulo*, "Tendências e Debates", 17 de abril de 2000.

FERREIRA, João S. W. e MARICATO, Ermínia; "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?", in OSÓRIO Letícia Marques (org.), "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras", Porto Alegre / São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FERREIRA, João S. W. São Paulo: O mito da cidade global. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo FAUUSP, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Temas de direito urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v. 2

FIX, Mariana. "Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo", São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FRUGOLI JR, Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: O papel das associações de caráter empresarial. Revista Sociologia Política, Curitiba, 16, pp. 51-66, Junho, 2001.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). O Solo Criado/Carta de Embu são Paulo, 1977.

FULTON, William; MAZUREK, Jan; PRUETZ, Rick; WILLIAMSON, Chris. TDRs and Other Market-based Land Mechanisms: How they work and their role in shaping metropolitan growth. Discussion paper, The Brookings Institution Center on Urban and metropolitan Policy, junho de 2004. Disponível em: [www.brookings.org](http://www.brookings.org) Acesso em dez 14 de 2005.

GIL, Antonio Carlos, Como elaborar projetos de pesquisa. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIORDANO, Margaret. "Over-stuffing the Envelope: The Problem with Creative Transfer of Development Rights". *Fordham Urban Law Journal*, 16, pp. 43-66.

GIRALDO, Fabio. Ciudad y Crisis: ¿hacia un nuevo paradigma?. Tercer Mundo editores, Bogota, Colombia, 1999.

GOUËSET, Vincent; CUERVO, Luis Mauricio; LULLE, Thierry; COING, Henri. Hacer Metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

GRAU, Roberto Eros. Aspectos jurídicos da noção de solo criado, em o solo criado/ Carta de Embu, 1977.

GRAU, Eros Roberto. A Outorga Onerosa do Plano Diretor de São Paulo: Ônus e não Obrigação. Parecer elaborado para Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, São Paulo, 1991.

HANLY-FORDE, Jason; HOMSY, George; LIEBERKNECHT, Katherine; STONE, Remington. Transfer of Development Rights Programs: Using the market for compensation and preservation, 2005. Disponível em: [http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/Transfer\\_of\\_development\\_rights.pdf](http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/Transfer_of_development_rights.pdf) Acesso em: Dez. 13 de 2005.

HIDALGO, Dario. Transmilenio y Desarrollo Urbano: Lecciones y oportunidades, programa de Cooperación Técnica Mover Ciudad, Departamento nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Ambiente vivienda y Desarrollo territorial, abril 2004.

HOCKSTEIN, J.B.; STAVINS, R.N. & WHITEHEAD, B.W. Crafting the next generation of market-based environmental tools, *Environment*, 39, pp. 13–20, 30–33, 1997. Disponível em: <http://www.uts.cc.utexas.edu.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

HOLLIS, Linda; FULTON, William. Open Space Protection: Conservation Meets Growth Management. Discussion paper, The Brookings Institution Center on Urban and metropolitan Policy, junho de 2004. Disponível em: [www.brookings.org](http://www.brookings.org) Acesso em dez 14 de 2005.

IBGE. Site web do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos 1970-2000, Contagem Populacional de 1996 e Estimativa da População a 1º de julho de 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em janeiro de 2006.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano da região metropolitana de Curitiba. Monitoração da gestão urbana, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Relatório 2, 1997.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Solo Criado. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <[www.ippuc.com.br](http://www.ippuc.com.br)>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

JÁCOME, Francisco. Plan Zonal Del centro de Bogotá. Documento de formulación, Bogotá, 2004. Disponível em; [www.google.com](http://www.google.com). Acesso em: 12 de jan de 2006.

JOHNSTON, Robert; MADISON, Mary. From landmarks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights, *Journal of the American Planning Association*, 63, pp. 365–378, 1997. Disponível em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acesso em: dez. 10 de 2005.

KNAAP, JAN. An Inquiry into the Promise and Prospects of Smart Growth. Department of Urban and Regional Planning, University of Illinois at Urbana-Champaign, Champaign, IL. Paper prepared for the International Workshop on Urban Growth Management: New Approaches to Land Management for Sustainable Urban Regions University of Tokyo, Tokyo, Japan, 29-31 October 2001.

KOPITS, Elizabeth; McCONNELL, Virginia; WALLS, Margaret. Making markets for development rights work: what determines demand? Discussion Paper 05-45, Resources for the Future, 2005, Disponível em: [www.rff.org](http://www.rff.org) Acesso em Dez. 2 de 2005.

LANDELL-MILLS, Nadia; PORRAS, Ina. “Silver bullets or fools gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor” Instrumentos for sustainable private sector forestry series. International Institute for Environment and Development, London, 2002.

AL, Rogério Gesta. A Função Social da Propriedade e da cidade no Brasil : aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria dos advogados, 1998.

LILP (Lincoln Institute of Land Policy). Transfer Development Rights for Balanced Development. Conference sponsored by the Lincoln Institute of Land Policy and Regional Plan Association, Final Report. Maio de 1998. Disponível em : [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu) Acesso em: Dez. 20 de 2005.

LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de direito urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 391 p.

LOPES, Rodrigo. A cidade intencional : o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 184 p.1998.

LULLE, Thierry. Cap. 22 Bogotá: Los Costos del *Laisser-faire*. In: DUREAU, Françoise et al. Metrópolis en movimiento: una comparación internacional. Alfaomega Colombiana S. A. 2002.

MACHADO, Alexandre. Entenda as Operações Urbanas consorciadas e os Certificados de Potencial Adicional de Construção CEPAC. Artigo, HG imobiliário. Hedging-Griffo, 2004. Disponível em: [www.google.com](http://www.google.com) Acesso em Jun, 15 2004.

MACHEMER, Patrícia; KAPLOWITZ, Michael; EDENS, Thomas. Managing Growth and Addressing Urban Sprawl: The Transfer of Development Rights. Research Report 563, Michigan Agricultural Experiment Station, Michigan State University, 1999. Disponível em: [www.utc.cc.utexas.edu](http://www.utc.cc.utexas.edu) Acesso em: 10 dez de 2005.

MACHEMER, Patricia; KAPLOWITZ, Michael. A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes. Journal of Environmental Planning and Management, 45 (6), pp. 773-795, 2002. Disponível em: [www.utc.cc.utexas.edu](http://www.utc.cc.utexas.edu) Acesso em: 10 dez de 2005.

MALDONADO, Maria. La estructura ecológica principal: del plan de ordenamiento al plan de desarrollo del distrito capital. Investigación inicial, Foro Nacional ambiental, Fundación Alejandro Angel Escobar (FESCOL), Bogota, Colombia 2001.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade : constitucionais, no espaço aéreo, no subsolo, urbanas, por tombamento, no meio ambiente. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrópoles brasileiras. São Paulo em perspectiva, 14 (4), pp. 21-33, 2000.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados 17 (48), pp. 151-167, 2003. Disponível em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acesso em: jan. 5 de 2006.

MARTINEZ, Eugenia; GALLO, Ignacio. La rehabilitación de barrio Las Cruces en Bogotá: una apuesta desde la academia. In: El Centro Histórico: Objeto de estudio e intervención. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

MARTINEZ, LUIS. Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano: conceptos, proceso legal y articulación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

MASSIAH, Gustave; TRIBILLON, Jean-Francois. Ciudades en desarrollo. Siglo XXI Editores, 1993.

McCONNELL, Virginia; KOPITS, Elizabeth; WALLS, Margaret. How well can markets for development rights work? Evaluating a Farmland Preservation Program. Discussion Paper 03-08, Resources for the Future, 2003, Disponível em: [www.rff.org](http://www.rff.org) Acesso em Dez. 2 de 2005.

MEDIOAMBIENTEONLINE. Colombia: Ministerio de Ambiente redelimita para proteger área de reserva de los cerros orientales en Bogotá. Noticias de la industria ambiental. 20 de abril de 2005. Disponível em: [www.medioambienteonline.com](http://www.medioambienteonline.com) Acesso em: 20 jan de 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir, Ed. Revista dos tribunais, 4ª edição, 1983.

METROVIVIENDA. Génesis y puesta en marcha 1998-2000: Cap 1. Un pasado común: una mirada a la gestión del Estado en la Planeación y construcción de la vivienda de interés social-VIS, Alcaldía mayor de Bogotá, Bogotá, 2000.

MILEBYMILE. Disseminação seletiva de informações 2005. Disponível em <<http://www.milebymile.com/>> . acesso dezembro 10 de 2005.

MOLANO, Alfredo. Mordisco a los cerros orientales. EL ESPECTADOR, dezembro 10 de 2005. Disponível em: <http://colombia.indymedia.org>. Acesso em: dez 10 de 2005.

MOORE, Terrence. Transferencia de derechos inmobiliarios en los Estados Unidos: La experiencia de dos jurisdicciones. Estudios Públicos No. 74, pp. 255-294, 1999. Disponível em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acesso em: dez. 10 de 2005.

MORA, Ingrid. Vacíos en Normas que rigen a los curadores urbanos. El Tiempo, septiembre 13 de 2005. Disponível em: [www.eltiempo.terra.com.co](http://www.eltiempo.terra.com.co). Acesso em: 15 fev de 2006

MUKAI, Toshio. Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria, prática. São Paulo: Saraiva, 1988

MULLER, Jan Marco. Centro Histórico versus periferia urbana: Conflicto de Patrimonio Histórico territorial y estrategias de solución en Bogotá (Colombia) y Leipzig (Alemania). Revista Ambiente 94, Argentina 2004. disponível em: [www.revista-ambinete.com.ar](http://www.revista-ambinete.com.ar). Acesso em: 18 jan de 2006.

NOBRE, Eduardo. Instrumento Urbanístico Operação Urbana. AUP0274, Desenho urbano e projeto dos espaços da cidade, FAUUSP, departamento de Projeto, 2002.

NOBRE, Eduardo. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES, 2004.

PANAYOTOU, Theodore. Economic Instruments for environmental management and sustainable development. In: United Nations Environment Programme's Consultative Expert Group Meeting on the Use and Application of Economic Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development, Nairobi, Fevereiro 23-24, 1995. Disponível em: <http://www.sholar.google.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

PEREZ, ALFONSO. La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades. In ARDILA, Gerardo (compilador) Territorio y sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento de la ciudad de Bogotá. Universidad Nacional de coombia, UNIBIBLUS, Bogota, 2003.

PIZOR, Peter J. Making TDR Work: A Study of Program Implementation. Journal of the American Planning Association, vol. 52, pp. 203-211, 1986.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTA D.C. (POT). Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Compilación de los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003, Bogota, Colombia, 2003. Disponível em: [www.dapd.gov.co](http://www.dapd.gov.co). Acesso em: jan 10 de 2005.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, São Paulo, 2004a. Disponível em: [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/cepac](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac) Acesso em: março 15 de 2005.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Suplemento ao Prospecto da OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA, São Paulo, 2004b. Disponível em: [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/cepac](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac) Acesso em: março 15 de 2005.

PRODAM. Sitio web da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.prodam.sp.gov.br/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

PRUETZ, Rick.. Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights. Burbank, California: Arje Press, 1997. Disponível em: [www.brookings.org](http://www.brookings.org) Acesso em dez 14 de 2005.

PRUETZ, Rick. Beyond Givings and Takings: Saving Natural Areas, Farmland, and Historic Landmarks With Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges. Los Angeles: Arje Press, 2003. Disponível em: [www.brookings.org](http://www.brookings.org) Acesso em dez 14 de 2005.

RENARD, Vincent. Aplicação dos Direitos negociáveis à gestão do uso do solo urbano: as experiências nos Estados Unidos, França e Nova Zelândia. In: Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais em gestão do solo urbano. Pedro Abramo (Org). Observatório Imobiliário de Políticas do Solo. Rio de Janeiro, 2001.

RENTERIA, Patrícia. "Gestion público privada em proyectos de renovación urbana: um reto para Bogotá", Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, D.C. FIABCI, memórias Congreso de las Américas, Cartagena de índias, Colômbia, 2005. Disponível em : [www.fiabciamericas.com](http://www.fiabciamericas.com), acesso em janeiro 15 de 2006.

REZENDE, Denis A. Alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação ao Planejamento Empresarial: Proposta de um modelo e verificação da pratica em grandes empresas brasileiras. Tese de Doutorado, Florianópolis: EPS-UFSC, 2002.



RIBEIRO, Luiz César; DOS SANTOS, Orlando. Challenges of Urban Reform, Urban Political Monitoring and Urban Management, Observatorio de Reforma Urbana, IPPUR, UFRJ, 2001.

RODDEWIG, Richard J., and Cheryl A. Inghram. 1987. Transferable Development Rights: TDRs and the Real Estate Marketplace. Planning Advisory Service Report no. 401. Chicago: APA.

ROGERS, Richard. Ciudades para un pequeño planeta. Editorial Gustavo Gili, SA. Barcelona, 180 p. 2000.

ROLNIK, Raquel.; KOWARICK, Lucio; SOMECK, Nadia. (Orgs) São Paulo: Crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: pp. 351-360, 1997.

ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística e Exclusão Territorial. Revista Polis 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em perspectiva, 14 (4), 2000.

SALAZAR, José; CORTÉS, Rodrigo. Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada, Bogotá, Mayo, Mimeo, 150 p, 1992.

SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2. Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. Arqtextos, Texto Especial nº 300. São Paulo, Portal Vitruvius, abril 2005. Disponível em: <[www.vitruvius.com.br/arqtextos/arq000/esp300.asp](http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arq000/esp300.asp)> Acesso em Jan. 10 de 2005.

SANTANA, Maria. Aplicação da Transferência do Direito de Construir no município de Curitiba. Monografia apresentada no curso de Gestão Técnica do Meio Urbano, Universidade Católica do Paraná, 2005.

SANTORO, Roberto Dimas Vasconcellos del. Curitiba: um modelo em evolução. Curitiba: Foco, 2002. 132 p

SANTOS, Cacilda Lopes dos. CEPAC – Certificado Adicional de Construção: Instrumento de Orientação do mercado Imobiliário, de financiamento de infraestrutura e alternativa para pagamento de áreas desapropriadas no Município de São Paulo. IV Seminário Internacional da Lares Latin American Real Estate Society, 2004. Disponível em: <http://www.lares.org.br/> Acesso em: Dez 10 de 2005.

SÃO PAULO (cidade). PREFEITURA MUNICIPAL. Operações Interligadas Lei nº 10.209, São Paulo, 1986.

SÃO PAULO (cidade). Plano Diretor do Município de São Paulo, Lei nº10.676 de 1988. São Paulo: Sempla, 1988.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995 que cria a Operação Urbana Faria Lima e estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, São Paulo, 1995

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002, Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004, Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), São Paulo, 2004

SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004 Altera a redação de disposições da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, São Paulo, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: SAFE, 1997. 336 p.

SAVELLI, Alfredo. Subsídios para a implementação de parceria Público Privada (PPP) – Operações Urbanas em São Paulo, Dissertação de mestrado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de construção Civil, São Paulo, 2003.

SHILLCOX, Jennifer; GEISLER, Amy. The use of Transfer of Development Rights (TDR) and Purchase of Development Rights (PDR) to preserve open space in the Twin cities metropolitan area. Research paper, PA 5212, Maio de 2003. Disponível em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acesso em: dez. 10 de 2005.

SIERRA, Hugo; LANCHEROS, CESID; GÉLVEZ Germán. Bogotá crece desordenada por una confusión en las normas que rigen el uso del suelo. El Tiempo, Outubro 22 de 2005. Disponível em: [www.eltiempo.terra.com.co](http://www.eltiempo.terra.com.co). Acesso em: 15 fev de 2006

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. 421 p.

SILVA, Edna Lucia da. Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação. 4ed. Re. Atual. Florianópolis, 2005.

SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (coord.). A cidade e seu Estatuto. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

SOMEKH, Nadia.; CAMPOS FILHO, Candido; WILDERODE, Daniel. Operação Urbana Faria Lima: limites e possibilidades. II Seminário internacional da LARES – Latin American Real Estate Society – Set. 2001. Disponível em: <http://www.lares.org.br/> Acesso em: Dez 10 de 2005.

SONG, Yan. Smart growth and urban development pattern: a comparative study. International regional science review 28, pp. 239-265, sage publications, abril de 2005. disponível em: [www.sholar.google.com](http://www.sholar.google.com) Acesso em: dez. 10 de 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento Urbano. rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

SOUZA, Nelson Rosário de. Planejamento Urbano em Curitiba? Saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 16, pp. 107-122, Junho, 2001.

SPSITECITY. São Paulo Site city. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.spsitecity.com.br/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

TARCHÓPULOS, D.; CEBALLOS, O. Formas de crecimiento urbano en Bogotá: patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(077). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/> Acesso em Jan 10 de 2006.

TAVARES, Antonio. Can the market be used to preserve land? The case for Transfer Development Rights. European Regional Science Association Congress, 2003. Disponível em: [www.ersa.org](http://www.ersa.org) Acesso em Dez. 14 de 2005.

UNFPA: United Nations Population Fund. "Executive Summary". World Urbanization Prospects: The 2003 Revision. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, 2004. Disponível em <<http://www.unfpa.org/swp/2004/espanol/ch4/index.htm>> Acesso em 20 Jul. 2005.

UFPR. Sitio web da Universidade Federal do Paraná. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.ufpr.com.br/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a historia do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csoba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999. 346 p.1999

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, c1998. 373 p.1998

VILLEGASEDITORES. Sitio web da Editora Villegas Ltda. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.villegaseditores.com.co/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

WIKIPEDIA. Sitio web da enciclopédia Wikipedia. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.milebymile.com/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

WILDERODE, Daniel Van. Operações Interligadas: Engessando a perna de pau. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Orgs.) Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: Polis, pp. 43-55, 1997.

YAHOO. Yahoo images web site. Disseminação seletiva de informações, 2006. Disponível em <<http://www.images.search.yahoo.com/>>. Acesso em janeiro 15 de 2006.

YE, Lin; MANDPE, Sumedha; MEYER, Peter. What is “Smart Growth” – Really? *Journal of Planning Literature*, Vol. 19, No. 3. Sage Publications, Fevereiro de 2005. . Disponível em: <http://www.irx.sagepub.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

YIN, Robert. K. *Case Study Research*. Sage Pub., London, 1994.

ZMITROWICZ, Witold. As funções Urbano-Rurais como condicionantes da Implantação do Zoneamento na cidade de São Paulo. Dissertação de mestrado, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

AMERICAN FARMLAND TRUST. "Transfer of Development Rights". *American Farmland Trust Guidebook*. American Farmland Trust, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Novos aspectos da Função Social da Propriedade no direito público. Revista de Direito Público n. 84. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 1987.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988-1997.

CARLOS, Ana Fani; "Espaço-tempo da metrópole", São Paulo: Editora Contexto, 2001.

CARLOS, A. F. A. "Un pensamiento sobre la ciudad: algunas reflexiones". In: El ciudadano, la globalización y la geografía. Homenaje a Milton Santos. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 124, 30 de septiembre de 2002 Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-124.htm> Acesso em: Jan 10 de 2006.

CARLOS, A. F. A. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. *Barcelona*: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (01). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm> Acesso em Jan 10 de 2006.

CHOMITZ, Kenneth; THOMAS, Timothy; BRANDÃO, Antonio. Creating Markets for Habitat Conservation When Habitats are Heterogeneous. World Bank Policy Research Working Paper 3429, Outubro de 2004. Disponível em: <http://www.irx.sagepub.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

CHOMITZ, Kenneth. Transferable Development Rights and Forest Protection: An Exploratory Analysis. *International Regional Science Review* 27, 3: pp. 348-373, Julio de 2004. Disponível em: <http://www.irx.sagepub.com> Acesso em: Dez. 21 de 2005.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Aspectos jurídicos do solo criado, revista direito administrativo no 129, 1977.]

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Temas de direito urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v. 2

LIBBY, Lawrence; KIRK, Peggy. Transfer Development Rights: A real policy option for Ohio. Workshop report. Published by the William Swank Program in Rural-Urban Policy. Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Ohio State University. Abril, 2003. Disponível em : [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu) Acesso em: Dez. 20 de 2005.

ROCHA LIMA JR., João da. O Solo Criado – Sistemática para avaliação do preço. Boletim Técnico nº 22. São Paulo, Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1988.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR, Orlando. (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 351-360, 1997.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)