

MARIA CECILIA LEVY PIZA FONTES

OPERAÇÃO URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Tese de Doutorado apresentada à
Universidade Presbiteriana Mackenzie, como
requisito para a obtenção de
Título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: **GILDA COLLET BRUNA**

São Paulo

2011

F683o Fontes, Maria Cecilia Levy Piza

Operações urbanas e habitação social / M. Cecilia Levy Piza
Fontes – 2011.

173 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade
Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

Bibliografia: f. 167-173.

1. Urbanismo. 2. Habitação de interesse social 3. Operação
urbanal. Título.

CDD711.4

MARIA CECILIA LEVY PIZA FONTES

OPERAÇÃO URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Tese de Doutorado apresentada à
Universidade Presbiteriana Mackenzie, como
requisito para a obtenção de
Título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Gilda Collet Bruna (Orientadora)
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dr^a. Maria Augusta Justi Pizani
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Paulo Ricardo Giaquinto
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dra. Cibele Haddad Taralli
Universidade de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Silvana Maria Zioni
Universidade federal do ABC

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não poderia ter sido finalizado sem o apoio de um número infindável de colaboradores, e aqui agradeço de coração:

Primeiramente aos meus pais, Maurício e Ana Célia, pelo exemplo e confiança em mim depositados;

À professora Gilda, minha eterna orientadora, pela paciência e profissionalismo, sem os quais provavelmente eu não estaria aqui hoje apresentando este trabalho;

Ao meu professor e orientador Josep Maria Llop, que durante minha estada em Barcelona, e muitas outras vezes mais, por e-mails, permitiu meu acesso aos árduos caminhos da pesquisa junto aos órgãos públicos;

Aos técnicos da prefeitura de Barcelona, que me forneceram material técnico e infindáveis conversas sobre o assunto, Núria Pedrals Puges, do Departamento de Habitação e Meio Ambiente da Catalunya, Rosina Vinyes Ballbé, do 22@Barcelona, Àurea Gallén Diaz, do Setor de Urbanismo e Infraestruturas de Barcelona, além dos meus professores da Universidade Politécnica da Catalunya;

Também aos técnicos da Prefeitura Municipal de São Paulo, o advogado da Câmara Municipal Rodrigo Rosler, ao Coordenador das Operações Urbanas da EMURB o arquiteto Pedro Salles e ao Diretor Regional de HABI Centro.

As minhas amigas ou companheiras de trabalho, que me incentivaram a cada tropeço ou tentativa de desistência, Liliana, Regina Orsi, Bá e Lucy;

À professora e amiga Maria de Lourdes Zuquim pelo incentivo e ajuda numa hora especialmente difícil;

Aos amigos Thiago, Ademar, Jaime, Francisco, Gabi, Valéria e a todos os companheiros e companheiras do CIECSF pelo apoio, força e equilíbrio que me proporcionaram;

À Júlia Murad, pelo empenho na difícil tarefa de formatar e elaborar a apresentação final;

Ao Mackpesquisa, por possibilitar financeiramente a evolução deste trabalho, por meio de sua apresentação em um Congresso Internacional;

E, finalmente, a meus filhos, minha maior riqueza e razão da minha existência: Mariana que, apesar da distância, ajudou na difícil busca pela amarração contextual e me introduziu à metodologia de trabalho; Rodrigo, Filipe e Pedro, pelo apoio, alegria e energia obtidas pela nossa convivência quase diária, sem as quais eu não poderia ter me dedicado à elaboração deste trabalho

Obrigada a TODOS!!!!!!!

“Las ciudades actuales, incluida Barcelona, son una mezcla de cielo y de infierno. Antes de culpar a los ciudadanos de las actitudes incívicas y de tratarlos como a niños maleducados a los que hay que enseñar las reglas de la urbanidad tradicional, conviene en primer lugar hablar del incivismo del urbanismo real, del que muy a menudo son responsables o cómplices las políticas públicas.”

Jordi Borja
In Urbanisnno y Ciudadania

RESUMO

Esta tese foi desenvolvida com base em dois estudos de caso de intervenções urbanas, uma em São Paulo e outra em Barcelona. Através desses casos, procura-se provar a viabilidade de construir habitações de interesse social com o aproveitamento de recursos gerados a partir da valorização do solo urbano modificado. O Poder Público, através de mecanismos legislativos existentes, pode obter recursos e produzir habitação de interesse social. Ou seja, oferta de habitação acessível à população de baixa renda familiar, com qualidade, conforto e assim, equacionando a sustentabilidade do projeto e sua inserção urbana.

Palavras Chave: Urbanismo; Operação Urbana; Habitação de Interesse Social.

ABSTRACT

The present dissertation is based on two case studies on urban interventions in Sao Paulo and in Barcelona. Through them it is attempted to show the feasibility of building social housing with resources generated by upgrading the urban land value. The Public sector can obtain resources to provide social housings by making use of current legal mechanisms. In other words, housing accessible to low-income populations, with quality and confort, therefore assuring sustainable and integrated urban projects.

Key words: Urbanism; Urban intervention; Social housing.

RÉSUMÉ

Cette dissertation est basée sur deux études de cas a propos d' interventions urbaines, une à Sao Paulo et l'autre à Barcelona. A travers ces cas, on essaye de prouver la viabilité de faire construire des logements sociaux on utilisant les moyens générés par la valorisation du sol urbain modifié. Le pouvoir public peut, à travers des mécanismes légaux, obtenir ressources et produire des logements sociaux. C'est-à-dire, offre d'habitation accessible à une population à bas revenus, de qualité et confort, en résolvant la soutenabilité du projet et son insertion urbaine.

Mots clés: Urbanisme; Opération d'aménagement urbain; Logement social.

ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|------------|---|
| ADIGSA | Agencia d'Habitatge de Catalunya |
| AETU | Espanha pela Associação Espanhola dos Urbanistas |
| AM | Aprofitament Mitjà (Aproveitamento Médico) |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CDH | Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo |
| CDHU | Companhia de Desenvolvimento Habitacional |
| CECAP | Caixa Estadual de Casas para o Povo |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CEPAC | Certificado de Potencial Adicional de Construção |
| CEU | Conselho Europeu de Urbanistas |
| CODESPAULO | Companhia de Desenvolvimento de São Paulo |
| COHAB/SP | Companhia de Habitação de São Paulo |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| DER | Departamento de Estradas e Rodagens |
| EMURB | Empresa Municipal de Urbanização |
| FMH | Fundo Municipal de Habitação |
| HABI | Superintendência de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano |
| HIS | Habitação de Interesse Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INCASOL | Instituto Catalão do Solo |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana |

| | |
|--------|---|
| PDE | Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo |
| PERI | Planos Especiais de Reforma Interior |
| PGM | Plano Geral Metropolitano de Barcelona |
| PMSP | Prefeitura do Município de São Paulo |
| PNDU | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano |
| POUM | Plano de Ordenação Urbanística Municipal |
| RIMA | Relatório de Impacto Ambiental |
| RMB | Região Metropolitana de Barcelona |
| SEHAB | Secretaria de Habitação |
| SERFAU | Serviço Federal de Habitação E Urbanismo |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| TCM | Tribunal de Contas do Município |
| UPC | Universidade Politécnica da Catalunya |
| ZAC | Zone D'aménagement Concerté |
| ZEIS | Zonas Especiais de Interesse Social |

IMAGENS

| | | |
|-----------|--|-----|
| IMAGEM 01 | Barcelona do Século XX Cercada por Muralha | 56 |
| IMAGEM 02 | Plano de Ensanche de Barcelona de Idelfonso Cerdá | 57 |
| IMAGEM 03 | Vista Área de São Paulo | 80 |
| IMAGEM 04 | Av. Paulista 1902 - São Paulo: 240.000 Habitantes | 81 |
| IMAGEM 05 | Av. Paulista 2002 - São Paulo: 10.000.000 Habitantes | 81 |
| IMAGEM 06 | São Paulo - As Operações Urbanas do Plano Diretor Estratégico 2005 | 85 |
| IMAGEM 07 | Mapa da Operação Urbana Água Espraiada | 87 |
| IMAGEM 08 | Ponte Estaiada Octavio de Oliveira sobre Rio Pinheiros | 96 |
| IMAGEM 09 | São Paulo - Zonas Especiais de Interesse Social Definida pelo Plano Diretor Estratégico 2005 | 97 |
| IMAGEM 10 | Planta do Novo Projeto | 101 |
| IMAGEM 11 | Contraste da Av. Água Espraiada | 102 |
| IMAGEM 12 | Contraste da Av. Água Espraiada | 102 |
| IMAGEM 13 | Diversas Aéreas já Definidas como ZEIS às Margens da Av. Água Espraiada | 104 |
| IMAGEM 14 | Diversas Aéreas já Definidas como ZEIS às Margens da Av. Água Espraiada | 104 |
| IMAGEM 15 | A Favela Jardim Edith | 106 |
| IMAGEM 16 | As Obras das Unidades Habitacionais do Jd. Edith ainda não foram iniciadas. Imagem do Local em Maio/2011 | 107 |
| IMAGEM 17 | As Obras das Unidades Habitacionais do Jd. Edith ainda não foram iniciadas. Imagem do Local em Maio/2011 | 107 |
| IMAGEM 18 | Vista Área de Barcelona | 110 |
| IMAGEM 19 | Barcelona 1980 | 113 |
| IMAGEM 20 | Barcelona 2002 | 113 |
| IMAGEM 21 | Barcelona - Plano Geral Metropolitano 1976 | 115 |
| IMAGEM 22 | Barcelona 1979-1992 - Os Projetos Especiais de Reforma Interior | 121 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| IMAGEM 23 | Diagonal Poblenu - Desde a Praça da Glória até o Mar 1995 | 123 |
| IMAGEM 24 | Diagonal Poblenu - Desde a Praça da Glória até o Mar 1999 | 123 |
| IMAGEM 25 | Projeto Diagonal Mar | 125 |
| IMAGEM 26 | Maquete Diagonal Mar | 125 |
| IMAGEM 27 | Intervenções do Peri Poblenu | 126 |
| IMAGEM 28 | Abertura da Diagonal Mar - Antes da Intervenção - 1974 | 127 |
| IMAGEM 29 | Abertura da Diagonal Mar - Antes da Intervenção - 2004 | 127 |
| IMAGEM 30 | Obras do Fórum 2004 | 129 |
| IMAGEM 31 | O Fórum Hoje | 129 |
| IMAGEM 32 | Sagrada Família e Torre de Agbar | 130 |
| IMAGEM 33 | Torre de Agbar | 130 |
| IMAGEM 34 | Os Contrastes dos Edifícios da Diagonal Mar | 131 |
| IMAGEM 35 | Os Contrastes dos Edifícios da Diagonal Mar | 131 |
| IMAGEM 36 | Parque Central de Poblenu | 132 |
| IMAGEM 37 | Parque Central de Poblenu | 132 |
| IMAGEM 38 | Parque Diagonal Mar | 132 |
| IMAGEM 39 | O Peri do 22@ | 134 |
| IMAGEM 40 | Índices de Aproveitamento 22@ | 135 |
| IMAGEM 41 | Setores do Peri do 22@ | 139 |
| IMAGEM 42 | Recuperação do Bairro 22@ | 140 |
| IMAGEM 43 | Recuperação do Bairro 22@ | 140 |
| IMAGEM 44 | O Conjunto de La Mina | 142 |
| IMAGEM 45 | Projeto de Intervenção no Bairro de La Mina | 143 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| IMAGEM 46 | Origens dos Recursos | 144 |
| IMAGEM 47 | Gastos | 144 |
| IMAGEM 48 | A Diagonal, o Fórum e Localização do Bairro da Mina | 146 |
| IMAGEM 49 | Corte da Rambla de La Mina | 147 |
| IMAGEM 50 | Plano de Circulação do Tram | 147 |
| IMAGEM 51 | Estação La Mina | 147 |
| IMAGEM 52 | O Conjunto Residencial de La Mina | 148 |
| IMAGEM 53 | O Conjunto Residencial de La Mina | 148 |
| IMAGEM 54 | O Conjunto Residencial de La Mina | 148 |
| IMAGEM 55 | Nova Biblioteca | 149 |
| IMAGEM 56 | Novo Centro de Educação Infantil | 149 |

QUADROS

| | | |
|-------------|--|-----|
| QUADRO I | Oferta Habitacional Comercializada - Período 1967/2000 | 53 |
| QUADRO II | Cessão do Solo Urbano | 63 |
| QUADRO III | Regime do Solo Urbano - Ley del Suelo 1956 | 64 |
| QUADRO IV | Ofertas Públicas de CEPAC - Operação Urbana Águas Espraiadas | 95 |
| QUADRO V | Dados Básicos do Peri Diagonal | 133 |
| QUADRO VI | Dados Básicos do Peri 22@ | 137 |
| QUADRO VII | Legislação e Projetos Urbanos | 152 |
| QUADRO VIII | Comparativo dos Estudos de Caso | 157 |

OPERAÇÕES URBANAS E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| CAPÍTULO 1 - ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS..... | 24 |
| 1.1. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA | 27 |
| 1.1.1. O Estatuto da Cidade..... | 30 |
| 1.1.2. O Plano Diretor Estratégico..... | 36 |
| 1.1.3. Operação Urbana | 37 |
| 1.1.4. ZEIS e Habitação de Interesse Social | 45 |
| 1.2. A LEGISLAÇÃO ESPANHOLA..... | 56 |
| 1.2.1. A Ley del Suelo | 58 |
| 1.2.2. O Plano Geral Metropolitano – PGM | 70 |
| 1.2.3. O Plano Especial de Reforma Interior – PERI | 75 |
| 1.2.4. INCASOL e Habitação de Interesse Social..... | 76 |
| CAPÍTULO 2. - O CASO DE SÃO PAULO | 81 |
| 2.1. ESTUDO DE CASO: SÃO PAULO | 83 |
| 2.2. JARDIM EDITH | 105 |
| CAPÍTULO 3. - ESTUDO DE CASO: BARCELONA | 111 |
| 3.1. O PLANO ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DA DIAGONAL POBLENOU | 121 |
| 3.1.1. Abertura da Av. Diagonal até o Mar..... | 124 |
| 3.1.2. 22@ Barcelona | 134 |
| 3.2. LA MINA..... | 142 |
| CAPÍTULO 4. - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE ESTUDO DE CASOS ... | 151 |
| CONCLUSÃO | 162 |
| BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA | 167 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 172 |

INTRODUÇÃO

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, como é conhecida a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, foram criados diversos mecanismos inovadores de regulação territorial e ampliação do acesso à terra urbanizada, em especial para a promoção de moradias populares. Esta tese analisa de que forma essas inovações podem estar sendo usadas para a melhoria da qualidade de vida urbana em grandes cidades brasileiras. Para examinar essa questão, focalizam-se as operações urbanas consorciadas, as quais possibilitam que o Poder Público aprove as propostas de renovação urbana. O objetivo desta tese contempla operações urbanas com foco na produção de habitação de interesse social.

Para o desenvolvimento deste trabalho, procurou-se estudar como o Poder Público consegue implantar habitações para população de baixa renda, valendo-se de mecanismos existentes em sua legislação. Dessa forma, podem-se obter recursos e equacionar a sustentabilidade social e urbana. Para tanto, utiliza-se do instrumento Operação Urbana Consorciada, aprovada pelo Plano Diretor do Município.

Partindo da hipótese acima, foram organizados estudos de caso de intervenções urbanísticas realizadas nas cidades de Barcelona - Espanha e em São Paulo – Brasil. O interesse em avaliar as implementações destes planos urbanísticos, tanto o espanhol, no caso da Catalunya, como o brasileiro, no caso de São Paulo, surgiu com o conhecimento das intervenções realizadas pelo poder público nessas cidades¹. No caso espanhol, foi possível conhecer profundamente os planos executados em cidades da Catalunya, como em Barcelona, Terrassa, Granollers e Lleida. Em paralelo, no caso brasileiro, por experiência própria, atuando como técnica no município de São Paulo², foi possível conhecer as propostas das Operações Urbanas implementadas no período de 1983 a 2005. Nessa época, foram desenvolvidas análises de técnicas de intervenção urbana em São Paulo e em Barcelona.

¹Esta autora realizou um curso de mestrado em Desenvolvimento Territorial e Urbano na Universidade Politécnica da Catalunya, em Barcelona no ano de 2008.

² Como arquiteta trabalhando na Companhia Metropolitana de Habitação – Cohab/SP no período de 1983 a 1986 e 2001 a 2004.

Participar como técnica do município de São Paulo, durante a experiência de formatação da operação urbana Água Espraiada e da definição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, dentro do perímetro, urbano em São Paulo, relacionadas ao Plano Diretor Estratégico, foi o fato incentivador da proposta de pesquisa desta tese. Mais ainda, esse interesse se acentua, ao verificar que, na implementação desta operação urbana, houve a “intenção de expulsar” os moradores da área de intervenção, face à valorização imobiliária.

Metodologia

Como método de pesquisa, focaliza-se o Estudo de Caso como estratégia de pesquisa. Portanto, inicia-se identificando os passos dados nesses estudos de casos: identificação e histórico da área; registro da situação existente antes da implantação do projeto; formas de trabalho com a comunidade; processos de intervenção e resultado atual.

Ocorre que, no estudo do planejamento urbano, as intervenções transformam a realidade de uma determinada área da cidade e devem ser avaliadas quanto aos fundamentos práticos e teóricos que justificaram essa intervenção, de modo a gerar um acúmulo de conhecimento que permita, a partir dessas experiências, a criação de novas intervenções urbanas que aproveitem o que foi eficiente e descartem estratégias que não foram aprovadas pela comunidade atingida. (YIN, 2005)

Assim sendo, procurou-se focalizar, neste trabalho, a produção de habitação de interesse social, como orquestrada pelo Poder Público, para melhorar a qualidade de vida nessas áreas. Neste caso de intervenção urbana, não se pode buscar exclusivamente o retorno financeiro, como fazem os investidores e empresas, mas, também, procurar melhorar as condições de vida da população de baixa renda local. Nesse sentido, objetiva-se, nos estudos de caso selecionados, descrever esse fenômeno urbano.

A opção pelo uso do Estudo de Caso deu-se pelo fato de se descrever em eventos contemporâneos, a respeito dos quais é possível fazer observações diretas, levantamentos de dados e entrevistas com técnicos envolvidos na intervenção estudada. Como observa YIN (2005), o Estudo de Caso destaca-se por oferecer a possibilidade de examinar uma completa variedade de evidências

marcadas em documentos, artefatos, entrevistas e observações. Nessa situação, segundo Yin (2005), de forma sintética, podem-se visualizar quatro aplicações para o Método Estudo de Caso:

1. Para explicar ligações causais nas intervenções, na vida real, que são muito complexas para serem abordadas pelos 'surveys' ou pelas estratégias experimentais;
2. Para descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu;
3. Para fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada;
4. Para explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos. (YIN apud BRESSAN, 2000, s/p)

Uma das principais condições para a utilização de estudo de caso é o fato de este analisar uma experiência recente e estar inserido no contexto da vida real. Por essa razão, existem preconceitos quanto à sua aplicação, conforme menciona Yin (2005), pelo fato de este método fornecer pouca base para se chegar a uma generalização científica. Apesar dessa crítica, o estudo de caso como metodologia é bastante utilizado em diversas áreas da ciência social aplicada, política, administrativa, políticas públicas e no planejamento urbano.

Esta tese focaliza duas experiências de intervenção urbanística, como já mencionado - estudos de caso - em que se procura retratar cada experiência urbanística. Do ponto de vista documental, e a partir de um estudo da legislação de cada país dos estudos de caso, foram levantados os principais aspectos de cada intervenção e realizadas entrevistas com técnicos participantes do desenvolvimento urbano de ambas as municipalidades. Também foram destacadas ferramentas de pesquisa importantes na construção do resultado de cada estudo de caso. Destacam-se as coletas de informações referentes a cada caso e, também, as entrevistas informais, sem a elaboração de um questionário prévio. Desse modo, foi possível obter um grande número de evidências e checar informações e, até mesmo, destacar curiosidades no processo.

No caso de Barcelona, foram entrevistados a Diretora de Estudos Urbanísticos do Setor de Urbanismo e Infraestruturas de Barcelona e a Coordenadora de Projetos da Empresa 22@Barcelona. Em São Paulo, foram entrevistados o Diretor de

Superintendência de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação (HABI-Sudeste), o arquiteto responsável pela Operação Urbana Água Espraiada, na Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), no período 2001/2004, bem como o arquiteto da SP-Urbanismo, empresa que substituiu a EMURB e, atualmente, é responsável pela coordenação e implantação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, e o advogado da Câmara Municipal responsável pelos processos em andamento relacionados a esta intervenção.

Cabe ressaltar que, neste método, a observação direta foi feita pela autora, tanto na municipalidade de São Paulo, como na de Barcelona, durante as atividades curriculares de pesquisa, no curso realizado, conforme anteriormente relatado.

Na estruturação dessa tese organizou-se, no Capítulo 1, a legislação urbanística de cada um dos estudos de caso, considerando as respectivas leis no âmbito federal, estadual e municipal, bem como a legislação específica de cada intervenção urbana estudada. Desse modo foi possível avaliar quais critérios balizaram o processo de intervenção, desde seu aspecto legal à sua implantação.

A seguir, nos Capítulos 2 e 3, apresentam-se os levantamentos de dados para cada estudo de cada caso, respectivamente, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em São Paulo e Plano de Prolongamento da Diagonal ao Mar, em Barcelona. Em cada caso, apresentou-se um breve resgate histórico, os levantamentos bibliográficos e informações obtidas a partir de pesquisa e entrevistas, que permitiram o desenvolvimento da análise.

São estudos realizados em realidades diferenciadas, um país integrante da comunidade europeia e outro do MERCOSUL. Um país rico e desenvolvido, outro em vias de desenvolvimento, mas em ambos os casos pode-se dizer que a forma de se produzir o espaço urbano em suas metrópoles, pode ser considerada capitalista e excludente, cabendo ao Poder Público minimizar estes impactos.

O Capítulo 2, no estudo de caso de São Paulo, definiu-se como área de estudo a Operação Urbana Água Espraiada, por estar atualmente em fase de implantação, atingindo uma grande área ocupada por favelas. O dilema em solucionar a complementação de uma via, sem remover as famílias afetadas, as inúmeras

paralizações e reinício das obras, as ações judiciais que, impetradas por diferentes grupos da sociedade civil, foram os principais motivos ao se definir a área para estudo.

O caso da favela Jardim Edith foi escolhido como parte do estudo, por tratar-se de uma comunidade que vem lutando contra todas as intervenções propostas pelo poder público, para poder permanecer na área de intervenção, ocupada desde a década de 70.

No Capítulo 3, definiu-se, como o caso a ser estudado, o Plano de Reforma Interior – PERI da Diagonal – Poblenou, que teve como foco o prolongamento da Av. Diagonal até o Mar e o Plano 22@Barcelona. Neste caso, ocorreu uma intervenção em área de expansão urbana, já prevista desde o Plano Urbanístico de Idelfonso Cerdà. Foram duas intervenções distintas, sendo a primeira o prolongamento da avenida, com o intuito de ocupar a área sudoeste da cidade, investindo em áreas de uso comum e residencial. E uma segunda intervenção, a do 22@, em uma área industrial em decadência no setor sudoeste da cidade, às margens da Av. Diagonal projetada, mas não implantada. Esta intervenção definiu a criação de um *cluster* tecnológico, no intuito de atrair para a área empresas e setores do conhecimento, gerando um pólo atrativo de investimentos.

As análises e discussões sobre o resultado da pesquisa foram apresentadas no Capítulo 4. No âmbito dessas discussões, destacam-se os programas governamentais de captura de recursos e os mecanismos necessários para a produção de habitação popular em áreas de intervenção urbana. Essas operações urbanas procuram atrair o interesse da iniciativa privada para participar dos projetos de intervenção, de modo que recebam retorno dos investimentos financeiros. Desse modo, a melhoria urbana, que ocorre na área de intervenção, é o resultado da realização das construções do Poder Privado em parceria com o Poder Público, resultando, assim, em benefícios tanto para a iniciativa privada como para a população mais carente e, conseqüentemente, para o ambiente construído.

Destaca-se, ainda, que, ao estudar dois casos distanciados, em diferentes países, foi importante considerar os aspectos da cultura local e a legislação específica, o

que leva a interpretações diversificadas. No caso da Espanha, as operações urbanas envolvem um mercado com tradição de anos de experiência na aplicação de políticas públicas relacionadas com bem estar social, envolvendo a participação da sociedade civil nos processos de decisão. No caso do Brasil, destaca-se que a iniciativa privada tem interesse em atuar juntamente com o poder público, fato esse ainda muito incipiente nessa realidade, em que a participação da sociedade civil organizada é pequena e o poder público acaba trabalhando diretamente vinculado aos interesses das classes dominantes. Como afirma Maricato e Ferreira (2002, p. 3): “O controle sobre o uso e a ocupação do solo, no Brasil, é discriminatório: se faz apenas nas áreas que interessam aos proprietários privados, como é coerente numa sociedade patrimonialista.”

Mas, por que estudar dois casos tão diferentes, uma vez que não se pretende fazer comparação entre intervenções tão díspares?

A escolha da metodologia é uma resposta a esta pergunta. Metodologicamente, a análise de estudos de caso baseou-se no trabalho de Robert Yin (2005), que os entende como uma estratégia que se distingue de outros métodos utilizados em pesquisa, pois:

A pesquisa com base em levantamentos baseia-se em generalizações estatísticas, ao passo que os estudos de caso (da mesma forma que os experimentos) baseiam-se em generalizações analíticas. (YIN, 2005, p. 58)

Para essa generalização analítica, Robert Yin sugere a utilização de, pelo menos, dois casos, pois, é possível, por exemplo, selecionar situações de contraste e afastar a possibilidade de replicação direta. A descrição dos procedimentos de pesquisa utilizados também é importante para garantir a qualidade do estudo de caso. Assim é que, objetivamente, a condução dos procedimentos utilizados pode levar outro pesquisador a resultados e conclusões semelhantes.

Para Robert Yin, um estudo de caso pode conter um caso único ou casos múltiplos, sendo que ambas as possibilidades são variantes de uma mesma estrutura metodológica. O projeto de casos múltiplos – utilizado na presente pesquisa sobre intervenções urbanísticas – possui vantagens e desvantagens. Por um lado, as evidências são consideradas mais convincentes; por outro, pode

exigir mais tempo e amplos recursos, além daqueles que um pesquisador independente possui. Não se trata, pois, de computar um universo inteiro e, por meio de procedimento estatístico, selecionar um subconjunto de elementos. Não se busca a prevalência ou a frequência de determinado fenômeno. (YIN, 2005)

Como já mencionado, o princípio fundamental do estudo de caso é a utilização de diversas fontes de evidência – tais como documentos, registro em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante – capazes de estabelecer a ligação entre as questões de pesquisa, os dados coletados e as conclusões teóricas. O estudo de caso, contudo, não depende exclusivamente de levantamento de dados ou do observador participante, podendo, segundo Yin (2005), ser realizado até em uma biblioteca, com um telefone e por acesso à internet.

Para o desenvolvimento deste trabalho optou-se, inicialmente, por utilizar levantamentos bibliográficos e legislações. Foi de grande valia, também, para esta pesquisa, as informações e os dados disponibilizados pela Universidade Politécnica da Catalunya (UPC), sendo possível conseguir muitas fotos, mapas e planos. Cabe ressaltar que onde se indica como fonte UPC, os dados foram obtidos nos arquivos dessa universidade.

Para este estudo de caso, foram selecionadas as áreas de intervenção do prolongamento da Diagonal ao Mar e o chamado 22@, em Barcelona, e da Operação Urbana Água Espriada, em São Paulo. Ambas são áreas nas quais se pretendeu construir uma avenida já projetada, mas ocupada irregularmente, situada em áreas bem localizadas, em relação ao Centro da cidade, atendidas por todos os serviços urbanos.

Quando se trata da realização de grandes intervenções urbanas, a de São Paulo ainda está atrasada, em relação a outras cidades. Por exemplo, além do caso das cidades européias, em Buenos Aires, capital da Argentina, na proposta de intervenção em Puerto Madero, criou-se um desenvolvimento de qualidade em uma área de porto antes degradada, com edifícios industriais abandonados que, hoje, com essa renovação, atrai visitantes de negócios, criando um polo de comércio e entretenimento, que gerou uma melhoria em todo o seu entorno.

Segundo Rogers, cidades que buscam, por meio de intervenções urbanísticas, o lucro como motivação maior, por vezes prejudicam o meio ambiente. Não pode existir harmonia urbana, ou melhoria ambiental real, sem a garantia da aplicação dos direitos humanos básicos à população atingida. O desafio ao se implantar uma intervenção urbana é a tentativa de mudança de um sistema que explora o desenvolvimento tecnológico por puro lucro, para outro que tenha o objetivo de tornar as cidades mais sustentáveis. Esse processo exige mudanças fundamentais no comportamento humano, na prática do poder público, no comércio, na arquitetura e no planejamento urbano. (ROGERS, 1997)

De acordo com Jacobs, a dificuldade em se fazer essas intervenções está no fato de que os estudos são feitos não em uma prancheta, sobre o traçado urbano de ruas e espaços públicos, mas, sim, de um tecido vivo e complexo, onde vive e interage a população ali residente.

O planejamento de bairros, definidos principalmente de acordo com seu tecido, com a vida e a interação de usos que geram, em vez de definidos por fronteiras formais, obviamente opõe-se às concepções do planejamento ortodoxo. A diferença está em lidar com organismos vivos e complexos, capazes de definir seu próprio destino e lidar com uma comunidade fixa e inerte, meramente capaz apenas de proteger (se tanto) o que lhe foi outorgado. (JACOBS, 2000, p. 145)

O modelo da cidade compacta, que promove a revitalização de áreas degradadas, bem localizadas nos centros urbanos, tornou-se o foco do planejamento em muitas cidades européias. Tendo como meta a contenção da expansão urbana, esse crescimento inteligente proposto e o desenvolvimento sustentável são os componentes de uma nova visão urbana, oposta à expansão suburbana. Também se pode atuar estrategicamente, ao se criar algum marco arquitetônico que possa atrair investidores. É o caso de projeto urbano @22, em Barcelona, citado no desenvolvimento deste trabalho, com o edifício Torre de Agbar, projeto de Jean Nouvell. Da mesma forma, em Bilbao, há os planos regional e metropolitano, com destaque para a construção do Museu Guggenheim de Frank Gehry, as estações de metrô de Norman Foster e a ponte de Santiago Calatrava. Essas intervenções foram elementos instrumentais de uma estratégia

de marketing bem-sucedido, que promoveu a cidade como destino turístico, colocando-a em concorrência com outras capitais do mundo. (SOMEKH, 2008)

A partir de experiências do planejamento estratégico nas grandes cidades, muito se tem falado e estudado. O caso de São Paulo também não é diferente.

Pode-se dizer que a produção do espaço nas cidades antagônicas da periferia da globalização segue cada vez mais um parâmetro de segregação social, em que as elites dominantes determinam sua conformação, excluindo abertamente as camadas populares, num fenômeno que por sinal não é propriamente novo [...] Essas "ilhas" podem ter funções ou características diferentes, podendo ser bairros residenciais, zonas de negócios voltadas ao terciário avançado, ou ainda áreas mais centrais "degradadas" e recuperadas para novos usos residencial e comercial voltados para as elites urbanas (a chamada gentrificação). Todas elas, entretanto, caracterizam-se pelo alto volume de investimentos privados e públicos, pelas modernas tecnologias empregadas, pela qualidade da infraestrutura urbana disponibilizada e pelo alto poder aquisitivo de seus usuários. (FERREIRA, 2003, s/p)

Ora, há quem observe que a Operação Urbana não foi criada para produzir habitação de interesse social. Afirmações como esta têm sido ouvidas constantemente. Mas por que não? A operação urbana delimita uma área específica da cidade, para que, dentro desse perímetro predefinido, se permita um conjunto de intervenções públicas e privadas, sob a coordenação da prefeitura municipal, com a finalidade de preservar, recuperar ou transformar a área, gerando recursos financeiros para sua implementação e revitalização. O poder público tem como definir as prioridades, direcionando as intervenções da iniciativa privada, interessada na valorização de suas áreas, e distribuindo a mais-valia gerada com a urbanização entre todos os moradores, inclusive os de baixa renda. A tendência é expulsá-los, por não terem condições financeiras para investir em suas moradias, e utilizar a área por eles ocupada, valorizada pelas intervenções urbanísticas ocorridas. No entanto, em muitas cidades européias, por exemplo, nas novas intervenções urbanas, é necessário prever sempre a reserva de uma porcentagem de solo para a habitação de interesse social, como ocorre em Barcelona, onde essa porcentagem é de 20%, de acordo com a Lei do Solo.

Nos casos de intervenção urbana, o papel do estado não se restringe a tentar solucionar os problemas urbanos da desigualdade social, possivelmente também

oriundos dessas intervenções, especialmente as desigualdades geradas pela ocupação e utilização do solo urbano. A função do poder público, então, deveria ser propiciar o mesmo atendimento a todos os envolvidos e, como principal agente da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos, atuar em prol de cada camada social envolvida no projeto. Caso isso não ocorra, a atuação do Poder Público vai “*refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores do uso do solo urbano*” (LOJKINE, 1997, p. 193, APUD CASTRO, 2006).

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE, promulgado pela Lei 13.430/02, já sob a vigência do Estatuto da Cidade, utilizou-se dos instrumentos legais previstos nesse estatuto, com o intuito de permitir o acesso à cidade legal, permitindo, assim, que se providenciassem as regularizações fundiárias necessárias.

O Plano Diretor deve definir tanto o conteúdo da função social da propriedade no município como a realização concreta dos instrumentos de política urbana. O Plano Diretor deve ser instrumento importante contra a retenção especulativa de imóveis urbanos, deve interferir nas decisões sobre investimentos públicos e sobre a legislação urbanística e deve incluir instrumentos de recuperação da valorização imobiliária provocada por investimentos públicos. (GIAQUINTO, 2010, pg 27)

Muito se estudou e se debateu sobre o assunto e o PDE foi aprovado, mas, na realidade, o que se pretende comprovar é que, na prática, esse PDE conseguiu modificar muito pouco, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, como afirma Giaquinto, 2010.

As Operações Urbanas, como definidas pelo PDE, foram criadas e, como se poderá ver no decorrer deste trabalho, estão beneficiando apenas os grandes proprietários que tiveram suas terras valorizadas e estão expulsando as famílias de baixa renda moradoras da área, ao invés de terem suas terras regularizadas e urbanizadas e poderem permanecer inseridos na cidade legal.

Observa-se que o instrumento Operação Urbana Consorciada não tem, por si só, a propriedade de ser nocivo ou benéfico para a construção de uma cidade democrática e socialmente justa, mas é, antes de tudo, uma questão política, visto

que sua implementação depende da mobilização da sociedade civil, para garantir sua implantação de acordo com a maioria da população, e não apenas da classe dominante, permitindo o efetivo controle do poder público e a possibilidade de controle social em sua aplicação. (MARICATO, 2002)

Conforme já apresentado, na primeira parte deste trabalho, tratou-se do estudo das legislações urbanísticas, tanto de São Paulo como de Barcelona, no intuito de se formar uma base teórica conceitual. Tendo a consciência de que os aspectos legais são fundamentais, tentou-se fazer um breve apanhado das leis, levantando os aspectos mais direcionados às intervenções urbanas. Assim, a partir dos dados levantados, aprofundou-se nos mecanismos de cada legislação que intervém diretamente nos casos estudados.

Cada um dos casos estudados tem suas especificidades e problemas, mas, tanto em Barcelona, como em São Paulo, o objeto de estudo são projetos em áreas remanescentes de zona industrial em decadência, que não atraíam investimentos, por parte da iniciativa privada. Em ambos os casos, essas áreas estão muito próximas do centro. Nos casos em questão, analisou-se a produção habitacional de interesse social. As metodologias empregadas são diversas, bem como as estratégias são diferenciadas, e a disponibilidade de recursos, da mesma forma, bem distintas, conforme o contexto socioeconômico de cada país. Propor planos e desenvolver novos modelos urbanos são exercícios que demonstram uma vontade política diversificada, bem como sua continuidade de ação. Esses foram os principais tópicos que chamaram a atenção no desenvolvimento deste trabalho, e que serviram de ponto de partida para o desenvolvimento desta tese.

CAPÍTULO 1 - ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

O estudo dos aspectos legais tem seu grau de relevância, neste trabalho, por tratar da implantação de planos urbanísticos. A propriedade do solo e a geração de mais-valias urbanas decorrentes de intervenções públicas, por meio de planos gerais ou planos diretores, são regulamentados por um aparato legal, que varia em cada país. Com base nesses instrumentos legais é que o planejador urbano poderá definir as estratégias e colocar em prática sua intervenção. Também em função de todo esse aparato legal é que serão implantados, pelo projeto, os conceitos de justiça social e a utilização democrática do solo urbano.

Por esse motivo, é primordial, para os urbanistas, trabalhar dentro dos limites desenhados pela Lei. Deve-se considerar, também, que as Leis são elaboradas para dar o respaldo às intervenções urbanísticas. Assim, é preciso que exista uma integração, pois a Lei precisa acompanhar as novas técnicas urbanísticas, além de permitir a transformação da cidade em um espaço acessível para todos os seus cidadãos, preservando-lhes iguais direitos e deveres e propiciando uma justa distribuição das mais-valias geradas. O poder público, pelos planos propostos por seus representantes eleitos, deve agir como gerenciador dessas intervenções, tendo a consciência de que a cidade é para todos e que, independente do poder aquisitivo, todos têm direito a ela. Cabe, portanto, a esses representantes legais, saber controlar os investimentos da iniciativa privada, que muitas vezes visa a interesses particulares, mas cuja participação é indispensável para viabilizar a implantação dos planos. Essa é uma tarefa que precisa ser enfrentada, tanto em São Paulo como em Barcelona, por seus governantes e suas respectivas equipes técnicas. Nenhum plano urbanístico, por mais democrático que se desenhe, poderá ser eficiente sem um aparato legal que permita sua execução, criando regras redistributivas, permitindo uma cidade digna e justa. Segundo LOJKINE,

...intervenção do Estado capitalista permitiu impedir a curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano. Nos 3 pontos de crise da urbanização capitalista: o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e enfim, a contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária – nesses três pontos de ruptura – a intervenção do

Estado permitiu resolver a curto prazo problemas insolúveis para os agentes capitalistas individuais. (LOJKINE, 1997, p. 191)

Também conforme Lojkine, não se pode negar o efeito ideológico e jurídico sobre os agentes sociais, que concorrem para a urbanização. Um plano urbanístico, que nada mais é do que o produto de uma política urbana - produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais opostas, quanto ao modo de ocupação ou de produção do espaço urbano - não pode ser reduzido apenas à vontade ou a uma decisão, ou mesmo de um projeto materializado por um plano, ou realizado por um conjunto de práticas estatais. Para Lojkine, um plano urbanístico deveria ser composto de três dimensões:

1. Uma dimensão "planificadora";
 2. Uma dimensão "operacional", que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado central e os aparelhos estatais locais intervêm financeira e juridicamente na organização do espaço urbano;
 3. Uma dimensão propriamente urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais - no espaço - do par planificação urbana/operações de urbanismo.
- A hipótese que formulamos de uma política urbana coerente não remete, portanto, nem à suposta existência de uma "vontade" (que seria o poder de Estado ou um indivíduo particular) ou de uma decisão, nem à de um "projeto" - materializado por um plano e realizado por um conjunto de práticas estatais coercitivas. (LOJKINE, 1997, p. 202)

Somente agora, em pleno século XX, os governantes e as elites deram-se conta de que têm de mudar e necessitam de um aparato legal para fazê-lo. Por esse motivo, muito se tem estudado sobre intervenções urbanas nas grandes cidades. Não basta apenas um projeto urbano desenvolvido em pranchetas; é necessária a participação da sociedade civil nas principais definições de diretrizes.

Conforme salienta JACOBS (2000), os projetos para construção de conjuntos residenciais para pessoas de baixa renda tendem a tornarem-se os piores centros de delinquência, de vandalismo e de desamparo social, em geral muito mais do que as favelas que pretendiam substituir. Projetos de habitação para pessoas de renda média, em áreas de recuperação urbana, são verdadeiras maravilhas da estupidez e de sujeição, privados de toda a vitalidade da cidade. São criados

centros culturais incapazes de sustentar uma boa livraria, ou mesmo centros comerciais que são imitações apagadas de shoppings suburbanos padronizados, com lojas de departamentos. Calçadas que vão do nada a lugar nenhum e que não têm quem passe por eles. Vias expressas que desfiguram as grandes cidades. Isto não é reconstrução de cidades, trata-se de devastação de cidades. (JACOBS, 2000)

O planejamento de bairros, definidos principalmente de acordo com seu tecido, com a vida e a interação de usos que geram, em vez de definidos por fronteiras formais, obviamente opõe-se às concepções do planejamento ortodoxo. A diferença está em lidar com organismos vivos e complexos, capazes de definir seu próprio destino, e lidar com uma comunidade fixa e inerte, meramente capaz apenas de proteger (se tanto) o que lhe foi outorgado. (JACOBS, 2000 p145)

Essa parceria entre o poder público e a sociedade civil permite o desenvolvimento dos projetos e sua implantação. Nesse ponto, a continuidade dos trabalhos não pode ser interrompida ao se mudar a administração pública, eleita a cada quatro anos, como é o caso do Brasil.

Na América Latina, devido ao colonialismo europeu que definiu a estratégia de ocupação do território, as cidades, a partir de sua fundação, tiveram impostas segregações territoriais, sociais e culturais. Ao longo da história, os mais pobres sempre criaram seu próprio habitat, construindo suas casas e seus bairros, sem qualquer preocupação com as normas oficiais da cidade. Posteriormente, algumas dessas cidades começaram a crescer, gerando uma migração de trabalhadores que vinham em busca de melhores condições de trabalho e de vida. Passaram a ocupar desordenadamente os bairros periféricos, na maioria das vezes autoconstruídos, sem qualquer planejamento ou ordenação territorial. Esse setor “ilegal” das cidades vem crescendo muito mais rápido que o setor “legal”. Tal crescimento desordenado produziu uma periferia marginalizada nas cidades oficiais, considerada, muitas vezes, inexistente em planos urbanísticos.

1.1. A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Para este trabalho, é relevante fazer um breve histórico da legislação referente ao uso e ocupação do solo no Brasil, a partir da Lei de Terras (Lei n.º 650 de 18 de setembro de 1850), quando foi instituída a propriedade fundiária no Brasil, tanto rural como urbana. Naquela ocasião, a única forma admitida de aquisição de terras passou a ser a compra, inserindo-se a terra sob a forma de mercadoria e implantando o direito de propriedade. A partir de então, o desequilíbrio no acesso à propriedade de terras iria se reproduzir, refletindo a divisão econômica e social do país. (FERREIRA, 2007)

Na era Vargas, uma legislação brasileira de usos e ocupação do solo tornou-se necessária, a partir de um crescente processo de urbanização. Instituiu-se, então, o Decreto Lei n.º 8/37, que estabelecia normas sobre o parcelamento do solo urbano, para venda em lotes a prestações. O termo Plano Diretor aparece pela primeira vez, no Brasil, em 1930, com a aprovação do Plano Agache – Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro, durante a administração de Antônio Prado Jr. que, juntamente com o Plano de Avenidas de Prestes Maia, em São Paulo, foi inspirado nas reformas realizadas em Paris por Haussmann. Nesse período, surgem as preocupações com as condições de reprodução social, ou seja, emergem as preocupações com alimentação, educação e habitação. Esse momento político/social se reflete na atuação do planejamento, cujos planos reproduziam o discurso higienista e urbanístico dos países europeus, porém com um caráter, não de controle social mas, sim, de modernização, nos quais “a eficiência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento”. (MARICATO, 2002, p. 138)

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico condena boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões bem infraestruturadas das cidades. Assim, a irregularidade jurídico/urbanística da ocupação serve como uma espécie de “escudo” para justificar o abandono dos territórios fora da lei pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração de rendas

nas cidades e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta. (ALFONSIN, 2002)

No Brasil, o Plano Diretor foi incluído no texto constitucional apenas em 1988. Os primeiros passos para essa inclusão surgiram em um projeto de lei baseado no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, em 1963, durante o Governo de João Goulart (1961/1964), que não foi apresentado ao Congresso Nacional devido ao golpe militar de 1964. Durante o período militar, o planejamento urbano teve grande desenvolvimento, devido à criação das regiões metropolitanas e da comissão Nacional de Política Pública. Nesse período também foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. (FONTES, 2010)

Os princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos apresentados em tal seminário voltaram à cena legislativa nacional no final do regime militar, por meio do projeto de lei nº 775/1983. Esse projeto de lei não chegou a ser votado, mas foi utilizado como referência na formulação das propostas contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana, que deu origem ao Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, à elaboração do próprio Estatuto da Cidade (Lei 10.251/01).

Em 1979, foi aprovada a Lei Federal 6.766/79 que regula o parcelamento do solo urbano, visando, também, a organização do espaço nas cidades. Essa Lei, aprovada em 19 de dezembro de 1979, que passou a ser conhecida por Lei Lehmann, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e vem sendo utilizada desde então, para a urbanização de áreas a serem loteadas. Essa lei define os parâmetros para a subdivisão de uma gleba em lotes, regulamentando a infraestrutura básica dos referidos parcelamentos. Tal infraestrutura é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, além de áreas destinadas aos equipamentos comunitários. A Lei Lehmann ainda está em vigor, apesar de ter sofrido algumas alterações, e está sendo revista pelo Congresso, por meio do PL 3057/00 que visa transformá-la em uma lei de Responsabilidade Territorial. (FONTES, 2010)

Durante o regime militar, a elaboração de Planos Diretores era considerada tecnocrática e legalista pelos movimentos organizados que centralizaram suas críticas, especialmente no que se refere às suas concepções funcionalistas da cidade. Ainda durante o período militar, é criado o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFAU, aos quais caberia prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração de Planos Diretores, assim como estabelecer as normas técnicas para sua implantação.

Em 1983, as diretrizes e instrumentos urbanísticos voltam à cena legislativa, mas o projeto de lei, elaborado com base na Emenda Popular da Reforma Urbana, não chega a ser votado, porém, deu origem ao capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Durante todo esse período, nas décadas de 60, 70 e 80, muitos debates foram realizados, em todo o país, em torno das questões urbanas, possibilitando a inclusão do tema na Assembléia Nacional Constituinte.

Durante todo esse período, a população brasileira passa de predominantemente rural para urbana, fazendo que os Planos diretores aparecessem no cenário nacional como solução ao caos urbano instalado no país. (FONTES, 2010)

Depois de um período de redemocratização das instituições políticas, que culminou com o fim de um regime autoritário implantado desde 1964, permitindo a construção de um novo cenário institucional, foi aprovada, pelo Congresso, no ano de 1988 uma nova Constituição Brasileira. Considerada uma das mais democráticas de todo o mundo, continha propostas que viabilizavam novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, possibilitando o acesso à terra e democratizando o solo urbano, além de definir a política urbana no país. Desde então, já predeterminava a competência municipal no desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais, bem como definia as funções sociais da cidade. Mas, para serem viabilizados, foram aprovados dois artigos (art.182 e art.183), que ficaram pendentes de aprovação por Lei específica.

A partir da consolidação do plano diretor no texto constitucional de 1988, e sua consagração enquanto instrumento principal de cumprimento da função social da propriedade urbana, nasce a possibilidade de um planejamento urbano que incorpora a dimensão política e democrática, capaz de explicitar os conflitos

de interesses existentes na cidade e até mesmo estabelecer alguns pactos territoriais e consensos na construção de cidades mais justas e menos desiguais. (FONTES, 2010, p. 33)

Nos treze anos que se passaram, desde a aprovação da nova Constituição até julho 2001, quando, na realidade, efetivamente foi regulamentada a Lei 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade, uma longa trajetória possibilitou intensa mobilização dos movimentos populares em torno do assunto e em função de sua participação no cenário nacional, permitiu a aprovação da nova Lei.

O Estatuto da cidade representou, para os movimentos populares de moradia, durante todos esses anos de luta para sua aprovação, uma verdadeira mudança no que diz respeito à natureza da cidade, para o nosso corpo jurídico. A partir de sua implementação, as cidades brasileiras passaram a ter uma natureza de bem público e coletivo.

O plano diretor surge, então, no cenário nacional, como solução para o caos urbano instalado no país (VILAÇA, 1999). A partir de então, por estar definido pela lei, o Plano Diretor adquiriu uma nova importância como instrumento de política urbana, e passou a ser obrigatório para cidades acima de 20.000 habitantes, passando a ser o instrumento de regulamentação do uso do solo urbano. De acordo com os dados do Ministério das Cidades, os Municípios com obrigatoriedade de aprovação do plano diretor somam 1.683, em todo o país, o que equivale a 30,2% dos Municípios brasileiros.

1.1.1. O Estatuto da Cidade

Conforme foi referido anteriormente, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – teve sua origem a partir da Lei de Desenvolvimento Urbano, dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Apesar do intenso trabalho dos movimentos populares, somente treze anos após a outorga da Nova Constituição, ou seja, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, referentes ao tema da reforma urbana, definindo princípios e regras que permitissem o acesso a uma cidade mais digna e para todos.

Com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) por ser a Lei Federal de desenvolvimento urbano, surge a base mestra do conjunto das normas jurídicas que se traduz nas normas do Direito Urbanístico. Com o Estatuto da Cidade o Direito Urbanístico Brasileiro se consolida como um ramo do direito autônomo que regula as normas constitucionais sobre a política urbana, disciplina os meios adequados para o desenvolvimento urbano, disciplina o regime de propriedade urbana, estabelece a responsabilidade dos agentes públicos pelos atos, lesões e omissões dos deveres instituídos ao Poder Público para assegurar os componentes do direito às cidades sustentáveis, dentre os quais o direito à moradia. (SAULE JR, 2007, p. 61 e 62)

Muitas foram as inovações implementadas em relação às práticas institucionais tradicionais do planejamento e da gestão urbana no Brasil. Especialmente se definiu, a partir dela, a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim sendo, a elaboração de um Plano Diretor cabe exclusivamente aos poderes municipais, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal, além de ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A Lei definiu também que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

De acordo com FERNANDES (2002), a Lei tem quatro dimensões fundamentais: (i) consolida um novo marco conceitual jurídico político para o Direito Urbanístico no Brasil; (2) regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos Municípios; (iii) aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades e (iv) propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos em áreas urbanas.

O Estatuto da Cidade, por meio de seus instrumentos, permitiu as desapropriações de imóveis urbanos que, a partir de sua publicação, serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. Também regulamentou o artigo 183 da Constituição Federal, permitindo o usucapião urbano para aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia

ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. E define também que os imóveis públicos não poderão ser adquiridos por usucapião. (ESTATUTO DA CIDADE, 2002)

As inovações do Estatuto da Cidade podem ser classificadas em três áreas distintas. Em primeiro lugar, baseiam-se em um conjunto de instrumentos, alguns já existentes anteriormente, sem estarem devidamente regulamentados, voltados para a normatização das formas de uso e ocupação do solo. Em seguida, a renovação desses princípios e diretrizes, que devem ser seguidos nas políticas urbanas, priorizam os conceitos da função social da propriedade, definindo uma nova estratégia de gestão e incorporando a participação direta do cidadão nos destinos da cidade. Finalmente, a regulamentação de instrumentos capazes de intervir no mercado de terras, permitindo maior flexibilização nos processos de regularização fundiária e, especialmente, o Estatuto da Cidade define como prioritário que o planejamento urbano, valendo-se das diretrizes de cada municipalidade, permita uma solução dos problemas a partir da gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade, por seus instrumentos democráticos e participativos de planejamento, possibilitou que os Municípios pudessem recuperar para si a valorização da terra, permitindo a justa distribuição dos benefícios decorrentes da urbanização.

A idéia central é fundamentar aqui uma interpretação de mão dupla: por um lado, a interpretação segundo a qual, após a promulgação do Estatuto da Cidade, é dever do Estado promover a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e recuperar, para toda a sociedade, a valorização das obras públicas (diretrizes do Estatuto da Cidade) e, por outro lado, a interpretação segundo a qual a recuperação social da valorização do solo obtida como resultado de investimentos públicos deve ser operada com vistas à efetivação da função social da propriedade. (FONTES, 2007, p. 60)

Para a aplicação desses instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, faz-se necessária a elaboração e aprovação, por lei municipal específica, de um Plano Diretor Participativo, como elemento de regulação do uso do solo e de efetivação da função social da propriedade, definindo a realização concreta das diretrizes

gerais do Estatuto da cidade, assim como a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade.

Esses parâmetros de um planejamento urbano tradicional, desenvolvido apenas pelos técnicos públicos, começaram a ser questionados pelos movimentos sociais, cada vez mais organizados, especialmente no que diz respeito ao tema “moradia”. Assim, com a redemocratização do país e a aprovação da Nova Constituição, em 1988, sob a intensa intervenção desses movimentos, particularmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reconheceu-se a necessidade de regularizar a situação precária existente, principalmente nas grandes cidades, onde grande parte da população vivia alijada da cidade legal.

A Constituição Brasileira de 1988 define, em seu artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo poder Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas por Lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Define, neste mesmo artigo, entre outras coisas, que toda cidade com mais de 20 mil habitantes deverá aprovar pela Câmara Municipal o seu Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Caracteriza a função social da propriedade urbana, a fim de atender às exigências fundamentais da ordenação da cidade, conforme definidas pelo Plano Diretor. Baseados na Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, os planos diretores começaram a ser executados em todo o país.

Conforme explicitado na Lei, a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme diretrizes gerais, no seu Art 2.º atribui o direito às cidades sustentáveis e à gestão democrática, por meio da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano. (REFFINETTI, 2004)

Dentre os principais instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, desde que aprovados pelo Plano Diretor, ressalta-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que foi regulamentada tomando como pressuposto o conceito de Solo Criado, que propunha criar mecanismos para a recuperação social da valorização

fundiária gerada pelos investimentos públicos, mediante o estabelecimento de coeficiente único para o conjunto da cidade e venda de coeficiente adicional. (ROLNIK, 2002)

O conceito de Solo Criado é originário da França e designa áreas construídas que ultrapassem a área original de um terreno urbano, resultando uma área construída maior do que a área original. Assim, o proprietário deste terreno obtém um benefício, aumentando sua alíquota na participação da cidade construída, podendo oferecer ao mercado uma área construída maior do que seu terreno original e beneficiando-se com isso. Em contrapartida, gerando à cidade maior demanda de serviços e onerando os cofres públicos. Esse argumento é o fundamento para a cobrança do Solo Criado, figura jurídica estabelecida na legislação e consolidada na tradição das atividades do mercado imobiliário brasileiro, permitindo que possa ser cobrada pelo poder público, como forma de poder compartilhar, juntamente com os agentes privados, os benefícios da valorização imobiliária. (GAIARÇA, 2007)

A Outorga Onerosa pode ser considerada um instrumento importante na recuperação social da valorização da terra, na medida em que se baseia na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos, pelas redes de infraestrutura que beneficiam toda a população. Tal mecanismo torna-se viável somente se houver um pressuposto democrático, fundamentado por um Plano Diretor elaborado a partir da conscientização e participação de toda a sociedade civil. Assim, a Outorga Onerosa define-se não apenas como um instrumento voltado para a recuperação da valorização da terra, mas como um instrumento de controle urbanístico, pois define a designação dos recursos obtidos, o que contribui para uma política urbana redistributiva, que garanta a recuperação social da valorização fundiária revertida para toda a comunidade.

A Outorga Onerosa capta recursos provenientes da autorização de edificação, além dos coeficientes básicos definidos pelo Plano Diretor, destinando-os a subsidiar a infraestrutura e habitação de interesse social. No caso da Operação Urbana, ela deverá ser aplicada dentro de seu perímetro, o que gera a valorização da área.

Outro mecanismo desenhado pelo Estatuto da Cidade é a separação do Direito de Superfície, do Direito de Construir, permitindo e incentivando um mecanismo para garantir a preservação de áreas históricas ou de preservação ambiental, especialmente as áreas de mata ou mananciais. Parte da idéia de que a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre este e seu proprietário, pode conceder o direito de construir sobre ele de forma gratuita ou onerosa. Dessa forma, a partir do Estatuto, reconhece-se que o direito de construir tem um valor sobre si mesmo, independente do valor da propriedade.

O objetivo do Direito de Preempção, mais um instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é permitir ao Poder Público Municipal a obtenção de áreas estratégicas para o desenvolvimento da cidade e a manutenção do preço dos imóveis. Outro instrumento regulamentado pelo estatuto da Cidade é o das Operações Urbanas Consorciadas, que define um conjunto de intervenções coordenadas através do Plano Diretor, com o objetivo de se conseguirem transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Tais Operações devem ser aprovadas por leis específicas, e ser elaboradas com a participação dos proprietários, moradores, investidores privados e usuários da área delimitada dentro do perímetro definido. As operações urbanas prevêm a definição de novos índices de uso e ocupação do solo, além de regularizações de construções.

No que se refere aos instrumentos de Usucapião Especial do Imóvel Urbano e Concessão do Uso Especial para fins de moradia, foram definidos pontos importantes, reduzindo-se para cinco anos o período de efetiva ocupação do imóvel como moradia, para fazer jus ao benefício, além de permitir a possibilidade de constituição de uma ação coletiva.

Tais instrumentos tanto podem ser utilizados como indutores de um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável, quanto para gerar recursos orçamentários, o que será, no entanto, decorrente da exploração, por parte da municipalidade, de rendas diferenciais de localização na cidade, reforçando, portanto seu desequilíbrio e processo de segregação – e no limite o custo da gestão da cidade enquanto conjunto. (REFINETTI, 2004)

1.1.2. O Plano Diretor Estratégico

No Brasil, a elaboração de planos diretores municipais iniciou a partir da década de 70, com o intuito de promover um desenvolvimento integrado, tendo como principal objetivo a contenção do acelerado processo de urbanização das últimas décadas. A sua elaboração e implementação caberia ao poder público municipal que se responsabilizaria pelos investimentos nos setores de transporte, infraestruturas, equipamentos públicos e, principalmente, pelo controle dos investimentos privados por intermédio de legislação sobre o uso do solo. Por estar o país, naquela época, sob um regime autoritário, essa concepção resultou em projetos de gabinete que, na maioria das vezes, não obtiveram o resultado pretendido, especialmente pelo motivo de que, a cada gestão, o novo prefeito, no intuito de deixar sua "marca" na cidade, fazia com que se aprovasse um novo plano diretor.

Como afirma VILAÇA, 2005, a ineficácia do planejamento urbano funcionalista pode ser vista em inúmeras cidades, ordenadas a partir de Planos Diretores genéricos, tecnicistas e centralizadores, feitos em gabinetes de acordo com o interesse de uma minoria, bem longe da realidade urbana, voltados mais para a retórica eleitoral do que para serem efetivamente aplicados, e que em geral acabaram mofando em alguma gaveta da prefeitura.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, este tradicional modo de produção das cidades deve ser modificado, através da introdução da exigência de participação de toda a sociedade civil nas decisões a serem tomadas na elaboração dos Planos Diretores, e no conjunto de instrumentos criados para intervir na realidade de cada cidade a fim de transformá-la. Estes instrumentos, tanto jurídicos como urbanísticos transformaram o Plano Diretor na "espinha dorsal" da regulação urbanística das cidades. (ALFONSIN, 2002)

Em São Paulo, o novo Plano Diretor de 2004 incorporou todos os novos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, sendo inclusive elaborado com a participação de todos os setores da sociedade, após amplos debates.

Partindo de uma leitura da cidade, debatida com os mais variados setores da sociedade, estabeleceu-se o destino específico que se

queria dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos a serem alcançados no prazo previsto para o Plano Diretor (dez anos), e as estratégias a serem adotadas para isso. A cartografia dessas diretrizes corresponde a uma divisão do território em grandes áreas territoriais com características urbanas e sociais homogêneas. (BONDUKI, 2007, p. 224)

Deste modo, no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em suas diretrizes gerais foram introduzidas a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização como os principais objetivos da função social da cidade, conforme determina a Lei. (ALFONSIN, 2002)

Mas será suficiente apenas uma Lei para que as coisas realmente funcionem?

Apenas se iniciaram algumas modificações propostas, mas ainda há uma grande distância a ser vencida. Como ressalta Vilaça: “A falsa valorização dos Planos Urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia. Isto fica claro, não só pela obrigatoriedade constitucional do Plano Diretor, mas também, de um lado pela desordem na exigência desordenada de planos por parte da legislação paulista e de outro pela falta de seriedade com que o poder público vem tratando os planos há décadas.” (VILAÇA, 2005, p. 21)

A possibilidade da modernização se expressa nos planos, de maneira geral, de forma inclusiva. Ao ter a cidade como um todo, objeto de sua intervenção, os planos expressam mecanismos de regulação que deveriam influir decisivamente sobre as condições de vida das camadas populares, mesmo considerando a ênfase nos aspectos relativos às formas nos centros urbanos. Todavia, a relação dos planos com a efetiva regulação pública não se efetiva. Os planos produzem normas destinadas a não serem cumpridas, criando assim um abismo entre a cidade “real” e a cidade “legal”. (RIBEIRO QUEIROZ; CARDOSO, 1994, p. 84 apud MENEGON, 2008).

1.1.3. Operação Urbana

O instrumento conhecido como Operação Urbana, no Brasil, surge pela primeira vez no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo, em 1985, na Gestão do prefeito Mário Covas, com o intuito de promover mudanças estruturais em determinadas áreas da cidade, obtendo recursos privados para isso. Foi por este

instrumento que se permitiu a utilização de recursos do setor privado para o financiamento de obras públicas e, particularmente, para a produção de habitação de interesse social. De acordo com o Plano, essas operações eram essencialmente empreendimentos de natureza imobiliária, nas quais o poder público deveria assumir o controle da produção do espaço público de áreas pré-determinadas, articulando os interesses públicos e privados, com o objetivo primordial de produzir habitação de interesse social e implementar infraestrutura urbana.

A idéia de reurbanizar determinadas áreas em parceria com a iniciativa privada vinha sendo discutida, no Brasil, tendo como base as experiências européias, especialmente a experiência francesa nas ZACs – Zones d'Aménagement Concerté. Mas as diferenças são enormes, sobretudo porque, na cultura brasileira, reurbanizar significa realizar investimentos públicos em áreas públicas que, na maioria dos casos, eram desapropriadas com essa finalidade e, portanto, difíceis de serem realizadas, em virtude da falta de recursos. (MARICATO e FERREIRA, 2002)

Um dos instrumentos efetivados pelo Estatuto da Cidade foi a Operação Urbana Consorciada. Esta constitui um modelo de intervenção urbanística que define uma transformação estrutural, de uma determinada área da cidade, claramente delimitada em um perímetro, por meio do Plano Diretor. Tais operações urbanas abrangem a utilização de recursos públicos e privados, permitindo a alteração dos direitos de uso e edificação do solo nessas áreas pré-determinadas. A operação urbana pode ser definida como o redesenho do tecido urbano, econômico e social dessa área. (ESTATUTO DA CIDADE, 2002)

As parcerias público-privadas e o projeto urbano guardam entre si uma relação que ultrapassa o âmbito específico de instrumentos de intervenção urbanística, gerando um quadro geral de transformações no processo de urbanização e de gestão da cidade. Desde as primeiras operações urbanas realizadas no Brasil, a principal característica foi a idéia da combinação das ações do poder público com a iniciativa privada, para gerar, a partir de projetos urbanos e planos urbanísticos, a produção de melhores condições urbanas em setores pré-estabelecidos da cidade. Este tema vem sendo amplamente debatido em seminários e congressos,

e vem gerando inúmeros trabalhos acadêmicos, devido ao interesse pelos processos de renovação urbana por meio da transformação física e social de determinados espaços da cidade, envolvendo parceiros públicos e privados.

Nas operações urbanas implementadas na cidade de São Paulo, a principal fonte de recursos para o financiamento das obras foi a outorga onerosa do direito de construir. Essa outorga permitia e, mesmo após o estatuto da Cidade continuar permitindo, exceções à legislação de usos e ocupação do solo, possibilitando a construção de áreas adicionais, além da mudança de usos e outros benefícios, atraindo o interesse do setor imobiliário.

A Operação Urbana é um instrumento urbanístico que regulamenta formas de parcerias entre o poder público e o setor privado. A partir de sua implementação, por um Plano Diretor que define seus limites, tal instrumento permite que os interessados construam uma área adicional, pagando ao Poder Público os benefícios decorrentes dessa execução. Assim, o empreendedor privado financia o investimento público, na transformação desta parte determinada da cidade, objeto da Operação Urbana. Desse modo, cada operação proposta, mediante a arrecadação dessas contrapartidas, pagas pelo empreendedor em troca da possibilidade de exceção ao plano geral vigente, ou seja, mediante uma outorga onerosa, uma operação urbana deveria garantir o recurso necessário para custear as intervenções por ela propostas, no território de sua atuação.

Apesar de serem aprovadas no Plano Diretor Estratégico, faz-se necessário que cada uma dessas Operações Urbanas tenha uma lei específica para sua definição, aprovação e implementação. Neste trabalho, será analisada apenas uma delas, mantendo o foco na produção de habitação de interesse social.

Conforme já assinalado anteriormente, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana brasileira, inclusive das operações urbanas consorciadas. De acordo com o seu próprio texto, podem ser definidas como:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (ESTATUTO DA CIDADE, 2002)

Assim, poderão ser previstas, nas operações urbanas consorciadas, a modificação de índices e características de parcelamento, o uso e a ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas para as edificações, desde que se considere o impacto ambiental delas decorrente. A operação urbana consorciada deverá ser aprovada por uma lei municipal, na qual deverá constar a definição da área a ser atingida; um programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, além das finalidades da operação. Para ser aprovada deverá também apresentar um estudo prévio de impacto de vizinhança e propor uma contrapartida a ser exigida dos proprietários, em função da utilização dos benefícios gerados pelas intervenções. Poderá também prever a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção, que serão vendidos em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

De acordo com a lei, todos os recursos obtidos pelo Poder Público deverão ser aplicados exclusivamente na área definida pela própria operação urbana consorciada. De certa forma, a lei é clara e define como prioridade os interesses da coletividade. Mas como a interpretação da lei pode ser analisada sob diferentes perspectivas, podemos ter opiniões diversificadas, nas quais sempre prevalece, no caso de São Paulo, o interesse dos investidores.

Diferentemente da lei do solo espanhola, que tem maior abrangência, na qual o proprietário de uma área de intervenção urbanística tem como obrigação a participação no empreendimento, inclusive tendo como responsabilidade executar o que lhe cabe, dentro de prazo pré-definido, o proprietário de uma área em uma Operação Urbana, no Brasil, está sendo beneficiado com a mais-valia do solo, produzida a partir da intervenção proposta. Só tem benefícios, sem obrigações, apesar de estar na lei, o que deveria ser cumprido:

...de acordo com as diretrizes gerais do Estatuto, os benefícios decorrentes do processo de urbanização devem ser distribuídos de forma justa. E isso deve ser garantido também no território de forma que a recuperação social da valorização se reverta para a comunidade como um todo. É o que determina também o princípio das funções sociais da cidade.”(FONTES,2004 p. 24)

Conforme anteriormente referido, cada Operação Urbana Consorciada deverá ser regida por lei específica e poderá prever, caso a caso, a emissão, pelo Município, de uma determinada quantidade de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras, das desapropriações necessárias à própria Operação, para aquisição de terreno para a construção de HIS na área de abrangência da Operação, visando ao barateamento do custo da unidade para o usuário final, e como garantia para a obtenção de financiamentos destinados à sua implementação. Essa lei deverá também estabelecer o limite do valor de subsídio previsto para a aquisição de terreno para construção de Habitação de Interesse Social - HIS.

De acordo com o Estatuto da Cidade (Seção X, artigo 33), a Operação Urbana deve prever um atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação. Como os recursos obtidos com a operação urbana devem ser aplicados dentro do perímetro da própria Operação (parágrafo 1.º, art. 33), esses recursos poderão garantir a não expulsão da população de baixa renda existente na área, conforme salientado por FERREIA e FIX, 2001:

Discursos como o dos CEPACs vestem um disfarce ideológico que lhes confere uma aura de modernidade com fins supostamente sociais, e são utilizados para transformar um instrumento jurídico controverso – contestado pelos efeitos desfavoráveis que deve gerar à maior parte da população, beneficiando os poucos de sempre –, em uma solução tentadora de arrecadação em tempos de crise fiscal. (FERREIRA e FIX, 2001)

Na realidade, os parâmetros definidos pela Lei permitem que sejam viabilizadas as condições necessárias para que o Poder Público tenha algum recurso, em geral nunca suficientes para fazer as intervenções necessárias definidas pela operação urbana, cabendo ao setor privado apenas pagar por um potencial construtivo gerado em seu terreno. A mais-valia gerada sobre esse terreno não é

computada, os benefícios obtidos pelo proprietário também não são apropriados pela comunidade como um todo.

Convém, para um bom entendimento da problemática existente na comparação entre os aspectos legais do estatuto da cidade e da legislação fundiária espanhola, fazermos uma breve análise do termo “mais-valia”. Genericamente o termo mais-valia nos dirige à idéia de valor excedente. Em nosso caso específico, nas operações urbanas, estamos tratando de mais-valia fundiária urbana como objeto de recuperação por parte do poder público, ou seja, do retorno à coletividade, do incremento ocorrido nas áreas atingidas pelos processos de urbanização. E em geral, isso não ocorre nos casos estudados em São Paulo.

O termo mais usado para representar a parcela da renda fundiária que esses acréscimos representam é o de “incremento no valor da terra”, e a base ética para a recuperação de parcelas desse valor é a de que, ao contrário do “valor” original (preço de aquisição) que foi pago pelo proprietário, o incremento de valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele, sendo alheio ao seu esforço. (FURTADO, 2004, p. 58)

Desse modo, está implícito, na ideia de recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, o retorno à coletividade dos benefícios adquiridos pelo proprietário de uma área atingida por uma melhoria urbana, pelo simples fato de que se deram independentemente ao esforço do seu proprietário. Assim, nas operações urbanas, não deveria caber ao proprietário apenas a compra de CEPACs, permitindo maior coeficiente de aproveitamento e maior área construída, valorizando ainda mais a sua propriedade; deveria caber a ele a participação na realização dos projetos gerais de urbanização, infraestrutura, habitação social, entre outros, definidos pela operação urbana em questão. Não é pertinente, neste trabalho, o aprofundamento neste assunto tão específico, bastando apenas ressaltar a amplitude do tema, que se encontra em estado mais avançado no sistema urbanístico espanhol.

As Operações Urbanas permitem alterações dos índices urbanísticos, dos usos e ocupação do solo características de parcelamento. Como vimos acima, essas modificações podem gerar variações no valor da terra. E esses valores devem ser estimados previamente, no Estudo de Impacto de Vizinhança a ser elaborado de acordo com o Estatuto da cidade, antes de sua implementação.

Daí que a tarefa pública de elaborar e formular diretrizes urbanísticas, coordenar e/ou realizar estudos e projetos urbanos, definindo prioridades e fases de implantação e promover sua divulgação e debate público se impõe na fase de formulação de uma operação. O caráter de pré-figuração e antecipação do projeto já foi suficientemente teorizado e experimentado: não se trata da sua defesa tecnocrática, pois sem capacidade de ser socialmente mediado e sustentado não passa de desenho. Antes, constituir hipótese a ser corroborada ou falseada na relação com os diversos grupos de interesse é onde reside a conveniência e atualidade do projeto urbano. (SALLES, 2005)

Não basta apenas o aparato legal para se obter uma atuação democrática na intervenção do solo urbano, sendo necessário buscar uma justa distribuição de seus ônus e de seus benefícios, utilizando a urbanização como instrumento de justiça social. Nesse aspecto é que se dá a devida importância aos Planos Diretores Estratégicos, conforme atribuídos pelo estatuto da Cidade, como instrumento de regulação do uso do solo urbano e de sua definição da função social da propriedade.

Valendo-se da aplicação de alguns instrumentos previstos nessa lei, cuja característica principal é regulamentar a função social da propriedade, o poder público pode incidir nos preços das terras urbanas, como nas ZEIS, zonas especiais de interesse social, demarcadas em glebas e terrenos desocupados ou com ocupação irregular, no IPTU progressivo no tempo e na desapropriação com pagamentos da dívida pública. (ROLNIK, 2009)

...a análise do ideário do planejamento urbano no Brasil configura “idéias fora do lugar” enquanto há um “lugar fora das ideias”, isto é, uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada – que não é objeto de teorias, planos e gestão (e onde predomina a relação de favor ou clientelista), ao passo que a outra, - a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, legal – mimetiza o debate internacional. Apenas uma parte da cidade, uma verdadeira ilha de primeiro mundo, merece atenção de instrumentos urbanísticos detalhados. Desta forma, concentrando investimentos, regulação, serviços de manutenção, a cidade se conforma ao modelo concentrador de renda, poder e propriedade que marca toda a sociedade. (MARICATO, 2002, p. 219)

Por meio do Plano Diretor e por seus instrumentos legais, como a Operação Urbana Consorciada, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, entre outras, é que se pode regular o preço da terra. Deveria, pois, reger sobre os fatores que

geram a valorização da terra, como também definir sua recuperação desta mais-valia e de sua justa distribuição.

Na realidade, o êxito de uma operação urbana, no Brasil, está diretamente vinculado e dependente do efetivo interesse dos agentes privados, visto que a contrapartida a ser paga, pela utilização dos benefícios gerados pelo aumento do potencial construtivo adicional, é que vai garantir os recursos necessários à execução das obras previstas na Operação Urbana. Dessa maneira, o poder público sempre deverá propor, em primeiro lugar, o que vá ao encontro dos interesses dos agentes econômicos e, depois, vinculados a estes, o que vá ao encontro dos interesses de toda a comunidade. Dessa maneira, pode-se concluir que os recursos destinados à construção de habitação de interesse social sempre são deixados em um plano secundário, visto que os empresários não têm interesse em investir neste setor.

A Lei da Operação Urbana define os critérios que, para serem postos em prática, necessitam de uma visão com cunho social, por parte do administrador, para que se criem os mecanismos necessários para a produção de habitação de interesse social ou qualquer outra diretriz de cunho social. Assim, conforme o descrito acima, as intervenções de cunho social estão previstas, bastando sua definição e o desejo de implantá-las. Mas na realidade, como se pode ver, não é exatamente isso o que vem ocorrendo.

Nesse tipo de intervenções, a modificação de índices e características do parcelamento, bem como as alterações das normas de edificação, mudanças nos coeficientes construtivos, regularizações de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente podem gerar recursos ao Poder Público, como resultado da contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados que estão sendo beneficiados com a Operação Urbana (inciso IV do artigo 33, seção X, Capítulo II do Estatuto da Cidade). Como se pode ver, tudo está previsto pela Lei. Do mesmo modo, o Estatuto prevê que a Lei Municipal específica de cada Operação Urbana indique a emissão, pela própria municipalidade, de Certificados de Potencial Adicional de Construção, as CEPACs, para a obtenção dos recursos necessários para a execução do que foi previsto para a operação como um todo.

Assim, mais uma vez, fica claro que é possível gerar recursos que tragam benefícios a todos os envolvidos, tal como se faz em Barcelona, como será visto no decorrer deste trabalho, nos PERIs (Plano Especial de Reforma Interior), onde a iniciativa privada participa de todas as intervenções, não só no que diz respeito a recursos financeiros, mas executando, também, as obras de infraestrutura. No caso espanhol, a necessidade legal de se destinar 20% do solo para habitação social possibilita que a INCASOL, empresa habitacional da Catalunya, possa promover a construção das unidades habitacionais.

Não se pode esquecer que as áreas públicas e privadas abandonadas ou retidas pelo mercado imobiliário, para fins de especulação, são muitas vezes utilizadas pela população de baixa renda para a construção irregular de suas moradias. Assim, outro aspecto da Operação Urbana refere-se ao impacto que a execução dessas obras possa vir a causar nas favelas ou cortiços instalados dentro de seu perímetro de intervenção. Para regulamentar tais situações, está previsto, na legislação que uma lei municipal específica deve criar um programa de atendimento social, para a população diretamente afetada por suas obras. Nesse sentido, tendo como base o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, foram criadas as ZEIS, tendo como objetivo produzir habitação de interesse social e consolidar as famílias moradoras em condições precárias, de preferência dentro do próprio perímetro da Operação Urbana.

No período entre 2001 e 2004, a política de habitação do Município de São Paulo assumiu uma função mobilizadora, contribuindo para a reconstrução da cidade, no que se referia à edificação e qualificação dos espaços coletivos, por intermédio da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. A participação popular, no processo de definição e gestão dos recursos disponíveis, atribuiu à sociedade civil o seu papel estratégico na organização e na luta pela conquista do direito à moradia e à cidade.

1.1.4. ZEIS e Habitação de Interesse Social

A grande novidade no zoneamento proposto pelo novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, conforme Lei 13.430 de 13/09/2002, é a criação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, que são, por definição, frações do território da

cidade destinadas, prioritariamente, à Recuperação Urbanística, à Regularização Fundiária e à Produção de Habitação de Interesse Social.

(...) a constituição de ZEIS é uma iniciativa inovadora sob três aspectos principais. Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de cogestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania. (SOUZA, 2007, s/p)

No plano Diretor de São Paulo, vigente, foram criadas 4 modalidades de ZEIS:

- ZEIS 1 - favelas e loteamentos precários onde seja possível implantar projetos de urbanização;
- ZEIS 2 - áreas não edificadas ou subutilizadas onde haja interesse em produzir Habitação de Interesse Social;
- ZEIS 3 - áreas não edificadas ou subutilizadas em regiões dotadas de infraestrutura;
- ZEIS 4 - áreas não edificadas ou subutilizadas localizadas em Macroárea de Conservação e Recuperação (área de proteção de mananciais)

Desse modo, as ZEIS, definidas como zonas urbanas específicas, podem conter áreas públicas ou particulares, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia daqueles que nela habitam. Nesse sentido, segundo afirma o professor Nelson Saule Jr.:

Embora a destinação de área ou zona da cidade para fins de Habitação de Interesse Social não tenha a condição de modificar a titularidade da área gravada, a afetação de uma área ociosa nessa categoria de ZEIS, ao retirar essa área do mercado para outros usos, tende a implicar na diminuição do seu preço, e

consequentemente, na ampliação do acesso legal à terra urbanizada para estratos da população historicamente excluídos. (SAULE, 2006)

Assim sendo, o reconhecimento de determinada área como uma Zona Especial se dá mediante a promulgação de uma lei específica, ou da respectiva previsão no Plano Diretor, devendo, de acordo com o Estatuto da Cidade, ser precedida de um estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira da regularização e de um plano detalhado de urbanização, executado pelo Poder Público municipal. A ZEIS dentro de uma operação urbana deve ter definido seus padrões específicos de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, e afixar preço e forma de financiamento, de transferência ou de aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas, além de definir os critérios para a construção de área superior ao coeficiente de aproveitamento, viabilizando, assim, a oferta de Habitação de Interesse Social.

De acordo com FERREIRA (2007), baseando-se nas experiências de ZEIS já implantadas no Brasil, pode-se questionar a sua efetividade, no intuito de impulsionar a melhoria habitacional para as classes mais necessitadas. Os principais problemas ressaltados são (i) o fato de serem inéditas e não haver experiência para seu processo de elaboração e implantação; (ii) a falta de competência dos municípios numa discussão mais aprofundada quanto à produção de conhecimento técnico-urbanístico e de gestão especializados, necessitando um esforço para a sua produção e implantação; (iii) qualidade arquitetônica e urbanística mínimas, produzindo uma baixa qualidade habitacional para as camadas de renda mais baixas, em geral, institucionalizando os “mínimos padrões de bem estar”; (iv) adequação e coerência de conceitos técnicos e jurídicos sobre a aplicação das ZEIS, sem a devida definição dos parâmetros urbanísticos e construtivos especiais; (v) descontinuidade de gestão por razões político-partidárias, não consolidando os mecanismos implementados pela administração anterior; (vi) ausência de prioridade política por serem consideradas um anexo pontual da política habitacional e (vii) disputa política e de interesses na produção e aplicação das ZEIS, gerada pela pressão do mercado imobiliário ou por parte de proprietários para liberação de áreas de seu interesse.

Para a utilização das ZEIS em programas habitacionais é necessária a sua inclusão no Plano Diretor, definindo-se a sua utilização. Em São Paulo, essas intervenções foram destinadas aos agentes públicos do setor habitacional. De acordo com FONTES (2005), fazendo um histórico de atuações, os principais agentes públicos do setor habitacional que atuaram no município de São Paulo foram: o Banco Nacional de Habitação – o BNH e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP e o CDHU.

A COHAB/SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, é uma sociedade de economia mista por ações, criada pela Lei Municipal de 16 de novembro de 1965, com alterações introduzidas pela Lei 8.310 de 27 de outubro de 1975, sendo sua principal acionista a Prefeitura Municipal de São Paulo. Foi criada para exercer o papel de agente do Sistema Financeiro de Habitação e hoje administra o Fundo Municipal de Habitação. Obrigatoriamente, conforme definido em seu estatuto, 51% do seu capital social, no mínimo, deverá ser acionário subscrito pela Prefeitura Municipal de São Paulo, a quem, como acionista majoritário, caberá aportar recursos para as despesas de custeio quando as receitas operacionais se mostrarem insuficientes.

A COHAB/SP tem por principais finalidades, também segundo seu Estatuto, estudar os problemas de habitação, principalmente habitação popular, na área metropolitana de São Paulo; planejar e executar suas soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos e privados, visando tornar acessível, às classes de menor renda, a aquisição ou construção de casa própria. Deve ter como finalidade também promover programas habitacionais e/ou reurbanização de áreas e, para isso, deve adquirir, construir e alienar imóveis. Faz parte também de seu escopo conceder ou transferir financiamentos.

A COHAB/SP é responsável também pela operacionalização do Fundo Municipal de Habitação – FMH. Esse fundo, instituído pela Lei 11.632/94, tem como objetivo centralizar os recursos destinados a implementar a política municipal de habitação de interesse social. Destina-se a reduzir o déficit habitacional e a melhorar as condições dos assentamentos de baixa renda. Apesar de ser operado e vinculado à administração da COHAB/SP, a partir de 2002, após a aprovação do PDE, quem define e delibera sua utilização é o Conselho Municipal de Habitação.

Os recursos do FMH visam especialmente custear e subsidiar a produção e comercialização de unidades habitacionais e de sua infraestrutura básica; propiciar a aquisição de material de construção para a melhoria e barateamento de HIS, propiciar a produção de moradias para sua posterior utilização como locação social, com opção de compra, além de conceder linhas de crédito para uma adequada ocupação do solo urbano. (SAULE JR, 2007)

A COHAB/SP, como empresa de habitação do Município de São Paulo, é o principal instrumento de execução da política habitacional da cidade e da Região Metropolitana, sendo responsável pelo planejamento, construção e comercialização de unidades habitacionais. Logo nos primeiros anos após sua criação, a COHAB/SP iniciou a construção de 10 mil unidades habitacionais, mas devido a problemas judiciais junto às empreiteiras, ou à falta de implantação de redes de água e esgoto pelas concessionárias, foram entregues apenas 3.597 unidades até 1970. Durante os anos subsequentes, sua produção esteve praticamente paralisada, principalmente devido à falta de recursos, pois o BNH estava direcionando a maior parte de seus investimentos para atender as faixas de renda mais altas. (CORCH, 2001)

Os terrenos adquiridos pela COHAB/SP tinham que se adequar aos produtos do BNH, tendo em vista a casa própria e o financiamento sem subsídio. Mas, para poder se adequar às condições de pagamento da população de baixa renda, os empreendimentos precisavam ter o menor custo possível, o que deveria se aplicar também aos terrenos. Para atender essas famílias de baixa renda, em função da falta de instrumentos de política urbana para interferir na formação de preços fundiários, a solução encontrada pela COHAB/SP foi adquirir os terrenos oferecidos no mercado ao menor preço. Esses terrenos apresentavam, geralmente, as piores topografias, eram localizados em áreas rurais e não dotados de infraestrutura urbana. Assim, a produção de habitações de interesse social por intermédio dos recursos e instrumentos viabilizados pelo poder público, acabou reproduzindo, e mesmo ampliando, a estratégia de localização dos loteamentos clandestinos e irregulares, ou seja, buscando terrenos na periferia. Aproveitando-se da facilidade de financiamento obtido a partir do BNH e, posteriormente, do SFH e dos preços relativamente baixos das áreas de periferia,

a COHAB/SP adquiriu um estoque de terras de péssima qualidade, em áreas rurais da região metropolitana, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. (PMSP / SEHAB, 2002)

Por sua atuação, a COHAB/SP produziu conjuntos habitacionais com projetos uniformizados, monótonos e repetitivos em todo o espaço da região metropolitana. Essa construção não levou em conta as diferenças culturais e geomorfológicas de cada município. Esse padrão de intervenção gerou um custo social e econômico enorme para as cidades, criando guetos isolados e segregados no espaço urbano, (BONDUKI, 1998)

A partir de 1975, a COHAB/SP aumentou paulatinamente a sua produção, culminando com a entrega de 10.600 habitações em 1980 e 14.109 em 1981, sendo que, em 1982, a sua produção chegou a 12.500 unidades habitacionais, 75% das quais em prédios de apartamentos e 25% de casas. De 1965 a 1985, a COHAB/SP produziu 90.500 habitações, sendo 80% deste total no período de 1980 a 1985. (CORCH, 2001, p.21)

Apesar da baixa qualidade de sua intervenção, a COHAB/SP foi responsável pela produção de um número significativo de unidades habitacionais de interesse social na região metropolitana de São Paulo. Desde que foi criada, produziu 130.574 dessas unidades, em 55 conjuntos localizados na Região Metropolitana, além de 4.326 apartamentos destinados à população de renda média. A partir dos dados do censo demográfico IBGE, 2000, estima-se que 68,13% das famílias moradoras em conjuntos da COHAB apresentam renda do chefe de até 5 salários mínimos.(PMSP, 2002)

Os Conjuntos Habitacionais foram construídos, em sua grande maioria, na periferia da cidade, principalmente em função do preço baixo dos terrenos, permitindo que o custo final do empreendimento atendesse a população mais necessitada. Em todos esses empreendimentos, por exigência legal de aprovação de empreendimentos de caráter social, houve a necessidade da edificação de equipamentos sociais e núcleos comerciais. A seleção das famílias a serem beneficiadas com a unidade habitacional sempre foi feita em função da data de inscrição na COHAB (Fila de Inscritos). Exigia-se que o beneficiário não possuísse imóvel próprio e que tivesse renda familiar que atendesse aos critérios do BNH e, posteriormente, aos da Caixa Econômica Federal - CEF. Em 1989,

quando do encerramento das inscrições, havia aproximadamente 400 mil inscritos, que continuam a fazer parte dessa fila até a data de hoje. As inscrições foram encerradas há 16 anos e, mesmo assim, as famílias continuam a aguardar sua convocação, sendo que, muitas delas, nunca atualizaram os seus endereços.

Em 2001 foi definido, como diretriz, que a COHAB/SP passaria a atender apenas a quem realmente necessitava de habitação, de acordo com critérios da Secretaria de Habitação. Em 2005, no entanto, houve nova alteração das diretrizes do governo municipal e as inscrições foram reabertas, atribuindo-se uma nova numeração.

A CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – é uma sociedade por ações, tendo o Governo do Estado de São Paulo como seu maior acionista. A Companhia, tal como é conhecida, veio substituir, com seus ativos, passivos e projetos em andamento, instituições com objetivos muito semelhantes, que já foram designadas por diferentes nomes e cujas políticas de atuação, intervenção e vinculação hierárquico-institucional evoluíram com o tempo.

Em 1949 foi criada a CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo – autarquia subordinada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio que, a partir de 1968, foi autorizada a obter financiamento do SFH. Com o fechamento do BNH, a empresa foi desativada e, em 1981, foi alterada a denominação da CECAP para CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo. Em 1983 é criada a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada diretamente ao Governador, que transforma a CODESPAULO em CDH - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo.

Constituem objeto principal da companhia, a elaboração de projetos e as implantações de programas de habitação municipais, ou para o atendimento à população de baixa renda, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo.

De acordo com seu Estatuto do CDHU, faz parte de seu escopo, entre outros:

- a) a aquisição, urbanização e parcelamento de áreas para fins habitacionais;
- b) a comercialização de lotes urbanizados;
- c) a implantação de equipamentos comunitários;
- d) a comercialização de habitações;
- e) a locação social de habitações;
- f) a ampliação e/ou a melhoria de habitações existentes;
- g) a recuperação de sub habitações em assentamentos humanos espontâneos;
- h) aquisição e venda de materiais de construção e unidades pré-fabricadas;
- i) prestação de serviços de assistência técnica, jurídico-legal, comunitária e financeira aos programas estaduais e municipais de habitação;
- j) promoção de estocagem estratégica de terrenos para assegurar a execução de programas habitacionais, considerando as diretrizes locais de uso de solo e a conveniência de maximizar os investimentos público sem serviços urbanos básicos.

| QUADRO I - OFERTA HABITACIONAL COMERCIALIZADA, SEGUNDO FONTE DE FINANCIAMENTO. GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO PERÍODO 1967/2000 | | | |
|--|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| FONTE DE FINANCIAMENTO | INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA | OFERTA HABITACIONAL N°. U.H. | PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) |
| Governo Federal / FGTS | Banco do Brasil / CEESP / CEF | 47115* | 16,21% |
| Governo Estadual / Tesouro do Estado | CDHU | 243.481 * | 83,79% |
| Governo Municipal / FMH | COHAB-SP/PMSP | 130,574** | 31,00% |
| TOTAL | | 421.170 | 100,00% |

FONTE: * PRODESP/CDHU - Gerencia de Controle e Processamento (GCP).
 ** PMSP, 2002.

Os dados apresentados QUADRO I demonstram a produção de habitação de interesse social, com investimentos feitos no Estado de São Paulo a partir de recursos federais, estaduais e municipais. Proporcionalmente aos investimentos feitos pelo CDHU, em todo o estado, a produção de habitação de interesse social, na cidade de São Paulo, demonstra a sua capacidade em investimentos neste setor, no intuito de reduzir a demanda habitacional do município.

Como fonte de recursos voltados para empreendimentos habitacionais, pode-se também considerar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal, que prevê a implantação de habitações nos municípios pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), cujo intuito é a construção de um milhão de habitações em todo o Brasil, operado pela Caixa Econômica, através de uma série de medidas destinadas a estimular a produção habitacional e manter o desenvolvimento dos setores imobiliários e da construção civil. As diretrizes básicas do programa fixaram-se, especialmente, na redução do déficit habitacional, na distribuição de renda e inclusão social e, também, na dinamização do setor da construção civil, visando à geração de

trabalho e renda. O programa foi exitoso, mas acabou sendo direcionado às famílias de renda média. Por esse motivo, para a redução do déficit habitacional, por meio da produção habitacional para famílias de baixa renda, foi instaurada a Medida Provisória Nº514, em 2010, que prevê a construção de 2 milhões de unidades habitacionais, sendo que 60% dessas unidades devem atender a famílias com renda mensal limitada a R\$ 1.395,00.

Este programa é dirigido especialmente às grandes empresas, para que estas entrem no mercado de construções destinadas ao público de baixa renda, com o intuito de ampliá-lo, o que beneficiaria a todos. O fato de não haver terrenos disponíveis para tais empreendimentos, nas grandes cidades, tem sido discutido, o que levanta a questão: por que não estão sendo disponibilizadas as ZEIS definidas pelas operações urbanas?

Na realidade, este novo programa não trouxe uma política nova e efetiva para o uso do solo urbano, o que vai continuar induzindo à formação de enormes guetos nas regiões metropolitanas, caso os governos utilizem apenas os grandes terrenos nas periferias, reproduzindo o procedimento adotado anteriormente pelo BNH e COHABs.

Incitar a produção de moradias parece então duplamente atraente: estimula-se a indústria, geram-se empregos e enfrenta-se uma questão candente na sociedade brasileira – a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população –, combatendo a reprodução das favelas e periferias. Será? [...] Não vamos cair nas armadilhas sedutoras dos números: 1 milhão de moradias? Sim, mas onde, como e para quem? (ROLNIK, 2009)

Este modelo de produção habitacional para população de baixa renda, tão amplamente discutido e estudado, tem consequências graves. Além da carência de infraestruturas e transportes, a distância entre a moradia e o local de trabalho prejudica a qualidade de vida de seus moradores, além de aprofundar a segregação sócio-espacial. Com a provação do Estatuto da Cidade, muitos instrumentos foram criados, permitindo que vários mecanismos sejam utilizados para viabilizar a utilização de áreas mais centrais, reduzindo o preço da terra para empreendimentos habitacionais de baixa renda. Porém, a maior necessidade é a criação de mecanismos destinados a estimular a iniciativa privada, para que este

setor tenha interesse, e retorno financeiro, na produção de habitações para essa população, cuja renda é de 1 a 5 salários mínimos. O programa do governo “Minha Casa, Minha Vida” foi criado com esse objetivo, restando, ainda, analisar se as diretrizes do programa serão realmente aplicadas e quais as condições em que serão utilizados os recursos e subsídios.

Apenas para exemplificar que esta preocupação deve partir das iniciativas do Poder Público, visando atrair o interesse da iniciativa privada, em 2003 foi lançado, pela COHAB/SP, um edital de contratação de serviços técnicos especializados de gerenciamento e execução de trabalho social, que pudesse atuar durante a implementação da Operação Urbana Faria Lima e na preparação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH.

De acordo com esse edital, que foi elaborado tendo como base o Estatuto da Cidade, “as operações urbanas 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 no seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parcerias entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes.” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

Conforme o demonstrado nos estudos apresentados acima, pode-se constatar que na legislação brasileira existem todos os aparatos legais necessários para colocar em prática planos urbanísticos capazes de atender a todos os setores da sociedade, de acordo com o interesse de cada um, quer seja pela possibilidade de retorno financeiro, para os investidores, ou pela produção de habitação social, para as comunidades mais necessitadas.

1.2. A LEGISLAÇÃO ESPANHOLA

Inicia-se este capítulo com um breve apanhado histórico da legislação urbana na Espanha. Pelo fato de apresentarem muralhas, as cidades medievais espanholas estiveram separadas de seu entorno (IMAGEM 01), até o início da revolução industrial. Tal fato fez com que se criasse uma tendência à concentração da população, que era obrigada a procurar espaços em seu interior, para sua melhor acomodação física, como foi o caso de Barcelona. Em função de seu desenvolvimento, as cidades tiveram que saltar ou destruir essas muralhas, que não só delimitavam o seu crescimento físico, como também o seu desenvolvimento econômico. Em função dessas novas necessidades, surgiram, na Espanha, as primeiras leis urbanísticas, cujo objetivo essencial era o “*ensanche*”, ou seja, uma área de expansão projetada, termo que, por si só, contém uma filosofia e um modo peculiar de entender o urbanismo espanhol.



IMAGEM 01: BARCELONA DO SÉCULO XX CERCADA POR MURALHA

FONTE: UPC

A Lei de 29 de junho de 1864 foi a primeira lei urbanística espanhola e teve como objetivo favorecer a utilização da nova edificação extramuros, por particulares, acompanhando a atividade das prefeituras, a quem cabia a urbanização dos terrenos, suas desapropriações para aberturas de sistema viário e usos públicos. Sob a vigência dessa lei, foram executados os planos de Madrid (Plano Castro, de 1860) e de Barcelona (Plano Cerdà, também de 1860), que foram decisivos para o futuro de ambas as cidades. Foi a partir dos mecanismos dos *ensanches* que, pela primeira vez, relacionaram-se, por meio de um projeto, de forma múltipla, a infraestrutura e a edificação da cidade como um todo.

Os *ensanches* ocorreram na Espanha, em plena revolução industrial, quando o crescimento das novas atividades, gerador de um crescimento demográfico, fez com que se planificassem as áreas livres existentes ao redor das muralhas das cidades, terrenos esses considerados *non aedificandi*, congelados por leis militares de defesa das muralhas.



IMAGEM 02: PLANO DE ENSANCHE DE BARCELONA DE IDELFONSO CERDÀ
FONTE: UPC

Foi o que ocorreu em Barcelona, quando o projeto de Ildelfonso Cerdà fez uso dessas áreas para o Projeto de Ensanche de Barcelona (IMAGEM 02). A partir da implantação de seu plano, Cerdà trabalhou na preparação de sua Teoria Geral de Urbanização, considerada o primeiro tratado moderno de urbanismo, no qual o crescimento urbano é visto como um processo contínuo e o planejamento urbano como uma aplicação racional de análises científicas, avaliando e propondo soluções técnicas de circulação, prioridades de higiene para as habitações, subdivisão racional do terreno e previsão das necessidades sociais. (SOLÁ-MORALES, 1997)

Com as dificuldades surgidas na implementação de tais planos, foi criada a Lei de Desapropriação Forçada, de 10 de janeiro de 1879, complementar à Lei dos *ensanches*, que introduziu alguns conceitos específicos, sob os quais se consagra a primeira técnica de confiscação das mais-valias derivadas de uma obra de urbanismo. Mais tarde, a Lei de 18 de março de 1895 obrigava os proprietários a cederem áreas para o sistema viário, e possibilitava ao Poder Público a desapropriação de todo o lote, caso o proprietário se negasse a cedê-la. A Lei definia, também, a contribuição financeira por parte do proprietário da área afetada, relativa aos custos da urbanização. Uma consequência importante desta Lei veio ser a consagração dos diversos regimes adotados para por em prática as operações urbanísticas nas cidades, permitindo a diferenciação do Ensanche do restante da cidade. A utilização deste duplo regime perdura até a promulgação da Lei de 1956, que unifica e globaliza a legislação urbanística. (ACEBES, 2000)

1.2.1. A Ley del Suelo

Essas duas leis acima citadas constituíram a base para a elaboração da nova Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de maio de 1956. Essa lei, a partir da qual se estabeleceu, até os dias de hoje, com algumas alterações durante o tempo, como sendo de inteira responsabilidade do poder público tudo o que concerne à ordenação urbanística de todo o território espanhol, tanto no que se refere à planificação, como no que se refere à determinação jurídica do solo, à execução das urbanizações, assim como ao fomento e intervenções relativas ao uso do solo e respectivas edificações. Assim, essa nova Lei introduziu uma inovação

essencial, que configurou um novo estatuto jurídico referente à propriedade do solo, segundo a qual, e a partir dela, deixa de ser privado o direito de dispor dos bens imóveis, passando este a ser um direito limitado, condicionado ao cumprimento das leis urbanísticas e dos planos de ordenamento territorial.

El iusaedificand , que era, obviamente, él primero y más importante de los contenidos potenciales del derecho de propiedad, pasó a ser, consiguientemente, una atribución expresa del plan urbanístico, atribución que éste hace en consideración a los intereses públicos inherentes a la ordenación del espacio planeado y cuya adquisición efectiva por el titular del suelo se subordina al cumplimiento por el mismo de dos deberes esenciales contribuir a los gastos de urbanización y edificar en la forma y plazos que el plan precise.(FERNÁNDEZ, 2007 p. 22)

Essa nova Lei modifica totalmente a concepção do direito à propriedade e estabelece uma separação radical entre o direito de edificar, que passa a ser determinado em função do direito público definido pelos planos de ordenação territorial, passando a dar aos planos urbanísticos uma importância jurídica não existente até então. Tal Lei é a primeira que instaura, em 1956, a função social da propriedade, como um objeto de regulação legal, fazendo com que o urbanismo passasse a ser definitivamente uma atividade eminentemente pública.

Baseados nessa Lei, iniciaram-se os novos planos urbanísticos em toda a Espanha, o que ocorreu de uma forma muito lenta, visto que vinte anos após a Lei ter entrado em vigência, apenas 7,5% do território nacional tinha sido planejado. Iniciaram-se estudos para a reforma da Lei. Depois de muita discussão e de derrotas por parte do governo, por aspectos exclusivamente técnicos, a Reforma da Lei sobre Regime de solo e Ordenação Urbana foi aprovada, em 2 de maio de 1975, e, posteriormente, aprovada por Decreto Real, em abril de 1976. Esta nova Lei procurava estabelecer novos critérios para o regime de cessões obrigatórias e gratuitas, com a finalidade de garantir maior participação da coletividade na geração de mais-valias decorrentes da ordenação territorial e subsequente obra urbanística. Tentava melhorar os mecanismos de distribuição dos benefícios, objetivando salvaguardar a igualdade de condições e facilitar a execução do planejamento urbano. Em resumo, reforçou os instrumentos preventivos e repressivos tão necessários para o estabelecimento de um nível adequado de disciplina urbanística, até então desconhecido pela maioria da população.

O fato de a Espanha estar sob um regime político autoritário, no qual o planejamento urbano não seguiu precisamente o que o modelo pretendia estabelecer, fez com que os interesses particulares tivessem privilégios sobre os interesses da coletividade. Com a promulgação da Nova Constituição, pelo Decreto Real 1558, de 4 de julho de 1977, foi reorganizada a administração do Estado, que impulsionou a descentralização política e a consequente transferência de poderes e competências em matéria de urbanismo, a ordenação do território e a construção habitacional para as diferentes instâncias regionais. O artigo 47 da Constituição prevê que os poderes públicos deverão promover as condições necessárias para garantir aos cidadãos habitação digna e adequada.

De acordo com ACEBES (2000), a mudança radical no direito de propriedade privada, instaurado pela Ley del Suelo de 1956, criou o conceito de delimitação do direito de propriedade. A Lei estabelece uma separação radical entre o direito de edificar, que passa a ser determinado em função do interesse público, e os planos de ordenação urbanística. A partir de então, o proprietário já não pode fazer o que lhe convém e, sim, o que é determinado pelo plano, além de ser obrigado a fazê-lo.

Essa nova concepção dá aos planos urbanísticos uma importância jurídica inexistente até então. Foram criados os instrumentos, entendidos como o conjunto de conceitos, documentos, sistemas e competências que foram criadas para a legislação urbanística, a fim de regulamentar a transformação da cidade. Os principais instrumentos desses planos de ordenação são:

Instrumentos de Ordenação, que é o sistema de planejamento, definição e regulação do modelo de transformação e/ou crescimento da cidade. O duplo caráter dos planos – físico e jurídico – atribui um papel fundamental ao conjunto dos instrumentos de intervenção, pois, sem plano, sem um projeto global de transformação, perde-se o sentido e a legitimidade do restante dos instrumentos;

Instrumentos de Gestão, que têm como função principal a preparação do solo para que possa receber as previsões do planejamento, entendido como conjunto de operações técnicas e administrativas, necessárias para que a situação jurídica

e o parcelamento do solo se adaptem ao que está previsto no plano, especialmente na titularidade do solo, na forma geométrica do seu parcelamento;

Instrumentos de Execução, que permitem a realização física das previsões projetadas, tanto de urbanização como de edificação. Pode-se dizer que é o aspecto mais real dos instrumentos urbanísticos, por ser o mais palpável, visto que o resultado de sua aplicação é diretamente a obra construída. Está dividido em três blocos fundamentais: o projeto de urbanização, os projetos de edificação e os projetos de equipamentos e obra pública;

Instrumentos de Controle que são destinados a conseguir que as intervenções urbanísticas e construtivas, tanto públicas como privadas, sejam feitas de acordo com o determinado pelo plano, conseqüentemente, de sua proteção e legalidade. O mais importante instrumento de controle é a licença urbanística, segundo a qual todas as atividades necessitam de uma licença municipal prévia;

Instrumento de Fomento que é o destinado a impulsionar e agilizar a realização das determinações do planejamento, tanto as de caráter público como privado. Também é responsável pelo acompanhamento das obras e pela sua avaliação.

Com a Ley del Suelo, os planos urbanísticos, além de incorporar os instrumentos acima descritos, adquiriram uma função muito importante: a delimitação do conteúdo do direito de propriedade imobiliária, ou seja, o direito de propriedade se desvincula do direito de construir, que passa a ser determinado em função do instrumento de ordenação e não do direito ilimitado de usar e alienar, vigente na legislação civil anterior. (ACEBES, 2000)

Sob a nova visão do planejamento estratégico, as cidades são vistas como polos de crescimento econômico, pois a partir da instauração de uma nova ordem econômica, determinada fundamentalmente pela globalização das mercadorias e dos intercâmbios comerciais, e como aumento da competitividade empresarial, criou-se um novo marco de referência para o funcionamento das bases econômicas das cidades. Até pouco tempo atrás, as preocupações econômicas dos administradores municipais limitavam-se à criação de postos de trabalho, a atrair investimentos estrangeiros ou a captar ajudas públicas. Atualmente, esses mesmos administradores vêem a necessidade de melhorar o nível de

competitividade das empresas locais, investir em inovação tecnológica, na penetração de mercados externos e na capacitação da mão de obra. (GUËL, 2004)

Baseados na nova Lei, as 17 Comunidades Autônomas da Espanha passaram a poder elaborar suas próprias leis urbanísticas, que passaram de ser competência do estado, o que permitiu a criação de diferentes instituições e instrumentos, conforme a região. Assim, na região da Catalunya, foi instituída a Lei de Proteção da Legalidade Urbanística, aprovada em novembro 1981, estabelecendo um novo regime urbanístico do solo, a partir do qual se permitiram todas as operações urbanísticas conhecidas. Uma das funções fundamentais da nova Lei do Solo foi outorgar ao solo um regime jurídico específico. Os direitos e deveres dos proprietários são regulados conforme o tipo de solo da propriedade. São três os tipos de classificação do solo: urbano, urbanizável e não urbanizável. A Lei definiu sua utilização a partir de três diferentes regimes de utilização: (i) solo urbano é aquele já reconhecido como tecido urbano da cidade, sendo composto pelas edificações e espaços públicos; (ii) solo urbanizável, definido como aquele que faz limite com o solo urbano e pode ser incorporado a este através de um projeto de urbanização, de acordo com a lei e observadas as determinações do Plano Geral; (iii) solo não urbanizável é aquele que não pode ser objeto de urbanização. Integram, também, a definição dos planos, os solos que são urbanos ou urbanizáveis; excluem-se todos os territórios sujeitos a qualquer tipo de preservação: os terrenos agrícolas, florestais ou usados para agropecuária, além dos terrenos que não se adequam ao uso urbano. A lei estabelece os direitos e deveres para o desenvolvimento do solo.

A Administração Pública guia o desenvolvimento urbano segundo as orientações fixadas no Plano e promove a iniciativa privada ou a substitui, sempre que os agentes privados não sejam capazes de concretizar os objetivos do Plano. A Lei determina as porcentagens de solo a serem cedidas ao poder público, em função do projeto urbanístico, tais como áreas verdes e áreas para instalação de equipamentos públicos. Esses parâmetros de cessão obrigatória de solo correspondem, conceitualmente, às necessidades de cada setor objeto, do plano de transformação da área urbanizável. Esses valores estão demonstrados abaixo

(QUARO II) e equivalem aos valores definidos pela Lei Lehmann no Brasil, como poderá ser visto mais adiante.

| QUADRO II – CESSÃO DO SOLO URBANO | | | |
|---|--|---------------------|---|
| | SETOR DE USO RESIDENCIAL | | SETOR DE USO NÃO RESIDENCIAL |
| Zonas Verdes e Espaços Públicos Livres | 20 m ² de solo/100 m ² de Teto Edificado | Mínimo 10% do setor | 10% superfície do setor |
| Equipamentos Públicos | 20 m ² de solo/100 m ² de Teto Edificado | Mínimo 5% do setor | 5% superfície do setor, mais serviços técnicos, se necessário |

FONTE: NOGUERA, 2007 (Tradução da Autora)

A Lei estabeleceu também, conforme demonstrado no Quadro II, os direitos e deveres dos proprietários do solo, variando de acordo com a situação do terreno em relação à cidade e em função do seu projeto de desenvolvimento, conforme determinado pelo planejamento urbanístico. Definiu qual parte dos proprietários seria imprescindível para a o cumprimento da regulamentação e ações necessárias para o desenvolvimento do plano. Por outro lado, reconhece determinados direitos, estabelecendo os limites de atuação dos agentes públicos e privados. Essa lei passa a dedicar-se apenas ao regime do solo e geração de mais-valias, ou seja, as leis relativas ao uso do solo e ao planejamento passam a ser da competência das regiões autônomas, enquanto ao Estado cabe o regulamento da propriedade do solo urbano, as avaliações e as expropriações ou procedimentos administrativos comuns. A lei do estado estabelece as várias possibilidades de planejamento e gestão dentro de uma estrutura única de regulamento da propriedade do solo urbano.

Foi recuperado o tradicional conceito de direito de propriedade, apesar de estar sujeito a limitações, conforme a função social do solo. Ver a seguir (Quadro III) os direitos e deveres dos proprietários, conforme estabelecido pela Lei do Solo de 1956, relativamente ao que concerne aos solos urbanizados, urbanizáveis e não urbanizáveis.

| QUADRO III -REGIME DO SOLO URBANO - LEY DEL SUELO DE 1956 | | |
|---|---|---|
| TIPO SOLO | DIREITO DOS PROPRIETÁRIOS | OBRIGAÇÕES MÍNIMAS |
| URBANO | Edificar o permitido pelo Plano | Cessão e urbanização da parte do viário correspondente a parcela |
| | Se a parcela é inclusa dentro de uma Unidade de Atuação, para edificá-la deverão ser cumpridas as determinações estabelecidas, com direito a um aproveitamento equivalente a 3m ³ /m ² ; | Se está inclusa em uma Unidade de Atuação, são de cessão obrigatórias: praças, parques, jardins públicos, escolas, etc; |
| URBANIZAVEL | 90% do solo urbanizado do setor; | Cessão gratuita de: parques e jardins públicos e zonas esportivas públicas(18m ² /habitação ou 10% da área); |
| | No caso do solo com destinação residencial, o aproveitamento urbanístico é limitado a uma densidade máxima de 75 hab/Ha e a uma superfície mínima de 90m ² por habitação; | Centros culturais e de ensino (10m ² /habitação) Outros serviços públicos necessários(6m ² /habitação ou 4% da área); Sistema Viário Estacionamentos (1 vaga cada 100m ²) |
| | O direito de edificar não será possível se o setor estiver incluso em um Plano Parcial; | Execução da Urbanização e Cessão gratuita de 10% de solo urbanizado em área onde é possível edificar. |
| NÃO URBANIZAVEL | Não é permitido edificar, é permitido somente o uso do solo para exploração agrária, florestal, mineral | Respeitar os usos proibidos conforme determina o plano. |
| | Se admite extraordinariamente edificações destinadas a exploração agrícola, serviços e obras públicas, instalações de utilidade pública ou interesse social, habitação familiar, com limitação de não formar "núcleo de habitacional" | Não fracionar as parcelas de modo que fiquem menores que o previsto pela legislação para o solo desta superfície |

FONTE: ACEBES, 2000 (Tradução da Autora)

Desse modo, a legislação espanhola fundamenta-se no princípio de participação pública, nas mais-valias econômicas que são geradas pelo crescimento e transformação das cidades, definindo as condições de aproveitamento do solo. Tal participação realiza-se da seguinte maneira: após terem sido executadas todas as intervenções relativas aos solos públicos (viários, áreas verdes e equipamentos) e

aos espaços públicos urbanizados (viários e zonas verdes), a cargo dos proprietários, a estes são destinados 90% do solo urbanizado, para que façam uso em seus empreendimentos, enquanto 10% pertencem, por lei, à administração pública. Em outras palavras, os proprietários têm por dever: executar o previsto pelo plano; ceder cerca de 50% de seu solo gratuitamente (para sistema viário, áreas verdes e equipamentos); construir infraestrutura mínima e, ainda, ceder 10% do solo urbanizado ao poder público. Em troca terão, como retorno, a elevação do valor da terra, que deverá compensar os investimentos realizados. Essa compensação sustenta a Lei e, caso ela não seja vantajosa para os proprietários, a Lei deverá ser anulada e revista.

Ficou estabelecido pela Lei um novo sistema de avaliação do solo, baseado no seu valor real, em vez de basear-se no valor fictício estabelecido pela administração, como era feito até então. Esse valor real, considerado valor de mercado, permitiu que as desapropriações acompanhassem o valor real. A Lei estabeleceu, ainda, métodos para determinar tal valor real. São redefinidas as funções de desapropriação, visando o seu caráter de excepcionalidade, devido à sua utilidade pública e interesse social, sendo, também, facilitada a aplicação dessas funções e reguladas as condições para a reversão, caso necessário.

Utiliza-se a expressão *transformação urbana* para se referir aos processos de transformação das cidades, derivadas de projetos de intervenção que modificam suas condições físicas funcionais e que possam ir além de um conjunto urbano. Esta última condição é peça-chave para diferenciar a natureza de um projeto de intervenção. Se a transformação não tiver um efeito mais à frente de seu próprio âmbito físico, pode-se estar diante de um projeto que camufle a verdade com a construção arquitetônica ou de engenharia civil, mas não de um projeto urbano.

A utilidade do conceito *transformação urbana* remete imediatamente à idéia de processo, ou seja, da transição de uma situação urbana a outra, que permite relacionar as transformações não somente com elementos físicos e funcionais que entram em jogo, mas também com os agentes sociais, econômicos e políticos que intervêm no tempo.” (ACEBES, 2000, p. 15).

Para que essa transformação realmente ocorra, o Estado possui duas formas de intervir no espaço construído: (1) provendo a infraestrutura e (2) regulando o uso e ocupação do espaço resultante, por meio de instrumentos legais.

De acordo com ACEBES (2000), a regulação do solo por tais instrumentos, pensados para a transformação da cidade, podem ser classificados da seguinte maneira:

- *Instrumentos de ordenação*: Sistema de planejamento, definição e regulação do modelo de transformação e/ou crescimento da cidade. São instrumentos que definem, a partir da coletividade, seu futuro urbanístico;
- *Instrumentos de gestão*: Preparação do solo para a realização das previsões do planejamento. Por preparação do solo entende-se o conjunto de operações técnicas e administrativas que possibilitem a definição da situação jurídica e de parcelamento do solo, adaptando-o ao previsto pelo plano;
- *Instrumentos de execução*: são os instrumentos pensados para transformar em realidade as previsões dos planos. Estão divididos em três blocos fundamentais, a saber: (i) projetos de urbanização, (ii) projetos de edificação e (iii) projetos de obra pública;
- *Instrumentos de controle e de proteção da legalidade*: são instrumentos destinados a garantir que as atuações urbanísticas e construtivas, tanto públicas como privadas, sejam feitas de acordo com as determinações do planejamento;
- *Instrumentos de financiamento (fomento)*: são aqueles destinados a impulsionar a realização das determinações planejadas, tanto as de caráter privado como as atuações públicas.

Segundo NOGUERA, (2007), os processos de execução do planejamento espanhol, resumidamente, definem dois tipos de intervenções:

Atuações isoladas: para a execução específica de determinados elementos previstos por um plano. Consiste sempre na compra do terreno pela administração pública, para a execução de uma determinada benfeitoria ou equipamento público. A forma habitual de aquisição é a desapropriação.

Polígonos de atuação: determinam operações de gestão do solo e sua urbanização. Tratam do parcelamento do solo, sob a interferência de um plano atingindo diversos proprietários, que pode trazer despesas e gerar valorização do solo, resultante do projeto, e permitem a participação tanto dos proprietários, quanto dos investidores e do poder público.

Esses procedimentos, denominados de *sistemas de atuação*, são definidos a partir das legislações urbanísticas de cada plano, através de duas modalidades básicas: compensação e cooperação, prevendo uma ampla participação dos proprietários, tanto na definição dos custos como nos benefícios gerados. Cabe ressaltar que a compensação é um sistema e uma lógica de gestão privada e a cooperação é uma lógica de gestão pública.

Assim, as atuações poligonais podem ser realizadas:

- *Por sistema de compensação*, quando o protagonista da atuação é executado por particulares (proprietários, investidores, sociedade, etc.) e esta é sempre realizada em terrenos de propriedade privada;
- *Por sistema de cooperação*, quando o protagonista é a própria administração pública (prefeituras, comissões urbanísticas etc.) e também é realizada em terrenos de propriedade privada.

A Lei de Solo dá ao sistema de compensação um caráter preferencial ao proprietário, de tal modo que, uma vez feito o acordo de atuação em um determinado polígono, pelo sistema de cooperação ou de desapropriação pelo Poder Público, os proprietários têm a possibilidade de mudar a decisão e atuar por compensação. Assim, se um plano é bem executado e prevê valorização da área, os investidores privados têm interesse em atuar nessa área. (NOGUERA, 2007)

A função do que a lei denomina de “sistemas de atuação” é determinar quem será o protagonista da atuação e quais operações deverão ser feitas para poder executá-la.

Para optar pela atuação por compensação, ao menos 60% dos proprietários do polígono definido pelo plano deverão se manifestar sobre o interesse em

participar. O plano de ordenação, obrigatoriamente, delimita o polígono e estabelece o sistema a ser implantado: cooperação ou compensação. Se em um prazo de três meses, a partir da aprovação do Plano, os proprietários não se manifestarem, a Prefeitura poderá conceder mais três meses. Se, mesmo assim, não houver interesse, por parte dos proprietários, a Prefeitura poderá propor a troca do sistema. Mas, no caso do plano não determinar o sistema, os proprietários que representarem os 60% da superfície podem solicitar a aplicação do sistema de compensação. O poder público, então, se vê na obrigação de fazer estudos e apresentar propostas que tragam o interesse na participação privada para viabilizar o plano.

A diferença fundamental entre o sistema de cooperação e o de compensação é a iniciativa da atuação. Na atuação por cooperação é a Administração Pública que detém toda a iniciativa, e os proprietários não perdem a sua titularidade, mas ficam submetidos a cumprir as obrigações e os termos que o desenvolvimento da atuação determina.

A definição desse sistema de atuação é recomendável em todas as situações em que, previsivelmente, não exista interesse por parte dos proprietários, mas haja interesse por parte da municipalidade. As causas do desinteresse dos proprietários podem ser diversas: a baixa rentabilidade econômica da atuação, a dificuldade de acordo entre os implicados, ou grande número de proprietários com a área muito fragmentada, a tentativa de especulação por parte de alguns proprietários etc.

Um princípio básico do planejamento urbano espanhol é que os benefícios gerados por sua implantação sejam superiores às despesas, se assim não for, certamente o plano não será executado e deverá ser substituído por outro.

São premissas dos planos de intervenção:

- Que a intervenção no âmbito do polígono de atuação previsto tenha como perspectiva proporcionar aos proprietários atingidos uma rentabilidade suficiente;
- Que a proporção entre encargos e benefícios obtidos em um determinado polígono seja equivalente a outros em situações similares;

- Que sejam repartidos equitativamente os encargos e benefícios, entre os proprietários e investidores que participam da atuação.
- Desse modo, com o respaldo da legislação, existe o incentivo para se participar do desenvolvimento e da implantação de um plano, como no caso do prolongamento da diagonal ou no 22@.

A Lei define o *Aprofitament Mitjà* - AM (Aproveitamento Médio) que é um conceito abstrato, não materializável diretamente, que pode ser traduzido do catalão por aproveitamento médio e será o resultado do desenvolvimento do solo urbanizável de cada propriedade, ou seja, o aproveitamento que uma propriedade pode obter depois de cumprir todas as obrigações que o plano define. O cálculo deste aproveitamento, feito pelo poder público, requer conhecimento da ordenação do território previsto, assim como os valores de mercado daquele território a ser ordenado. Considerando-se o direito da coletividade em recuperar a mais-valia que o plano outorga a uma propriedade, a Lei estabelece que os proprietários do solo urbanizável devam ceder 10% da AM à administração, de maneira que seu direito seja equivalente a 90% da AM. Outra limitação estabelecida pela Lei é que, para os solos urbanizáveis, a construção residencial não deva superar 75 unidades habitacionais por hectare, válido em toda a Espanha. (NOGUERA, 2007)

Esta é a Lei Espanhola, base para todo o desenvolvimento urbanístico projetado em seu território, sendo que cada província pode ter uma Lei específica, como é o caso da Catalunya que, de acordo com tais parâmetros, define suas prioridades.

Recentemente, em maio de 2007, foi aprovada na Catalunya a nova Lei do Solo que inova, no que diz respeito a assegurar uma proporção mínima, maior do que a existente anteriormente, de Habitação de Interesse Social (Viviendas Protegidas) em áreas de intervenção urbanística em todo o Estado, proporcionando preços mais acessíveis.

O processo de urbanização de Barcelona, sempre em paralelo com grandes eventos internacionais realizados na cidade, como no caso das Olimpíadas de 92,(Imagens 4 e 5) foi beneficiado por recursos internacionais, que foram muito bem gerenciados, para poder transformar a cidade, como será visto mais adiante.

A partir da Lei do Solo, de 1976, o conceito de solo urbano e as operações de reforma interior tornaram-se essenciais nas estratégias urbanísticas dos planos elaborados na Catalunya. Os seus objetivos foram definidos para a reabilitação do tecido urbano, para a conservação do Patrimônio Histórico e para a recuperação e desadensamento de áreas deterioradas.

1.2.2. O Plano Geral Metropolitano – PGM

Conhecido como PGM – 76, o Plano Geral Metropolitano de Ordenação Urbana de Barcelona, aprovado pela Comissão Provincial de Urbanismo, em 14/07/1976, tinha por objetivo a ordenação urbanística do território que integrava a já extinta Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona, que era composta de 27 municípios. As normas urbanísticas definidas por esse plano, assim como as modificações introduzidas apenas no âmbito normativo, foram reeditadas pela Comunidade de Municípios da Área Metropolitana de Barcelona, em sua última edição atualizada, de 2004.

Em 1953 aprovou-se o Plan de Ordenación Urbana de Barcelona e sua Zona de Influência, mais conhecido como Plan Comarcal de 1953, que abrangia uma área de 50.000 ha, com 27 municípios. Este plano lançou mão de muitas idéias do Plan Macià, elaborado por Le Corbusier para Barcelona em 1934, no que se refere à defesa da natureza e previsão de áreas de lazer. O sistema viário apresentado era muito pobre e partia do pressuposto de uma comarca como um conjunto de municípios com vida própria, sem que se pensasse em construir uma aglomeração urbana interligada. Entretanto, foi razoável em sua previsão demográfica, embora houvesse excessiva zonificação em cidades-jardim. Apesar de tudo, o Plano de 1953 poderia ter prestado grande serviço à comarca, se diversas circunstâncias, especialmente políticas, não o tivessem desvirtuado totalmente. (SERRATOSA, 1979)

De acordo com a Ley del Suelo de 1956, o Plano Comarcal deveria ser revisado após 15 anos. Mas, em 1959, durante o 1.º Congresso Nacional de Urbanismo realizado em Barcelona, em função das comemorações do centenário da aprovação do Plano de Cerdà, chegou-se à conclusão de que seria necessário fazer uma revisão no Plano Comarcal de Barcelona vigente. A partir de então,

iniciaram-se estudos e trabalhos fundamentados em novas hipóteses de crescimento, ao mesmo tempo em que se analisavam as densidades metropolitanas de outras cidades do mundo. Constatou-se, a partir desses dados, a necessidade de não apenas revisar o plano, mas, sim, de modificá-lo. Assim, nasceu uma nova delimitação para o que se chamou de Plano Metropolitano, compreendendo 162 municípios com área de aproximadamente 300 000 ha, onde se previa uma população de 6.500.000 habitantes, até o ano de 2010 (três períodos de 15 anos).

Como a equipe de técnicos teria recebido a recomendação para desenvolver apenas a revisão do Plano Urbanístico, portanto tendo como produto final um novo Plano Urbanístico, consideraram muito arrojado e de excessiva responsabilidade definir as diretrizes de uma área metropolitana tão grande e com muitas alternativas possíveis. Concluiu, então, ser mais adequado redatar, apenas parcialmente, o que se denominou de Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona, a fim de que se pudesse conhecer os anseios dos diversos setores da opinião pública e dos órgãos e entidades, antes de avançar os detalhes do Plano Geral.

Este Plano Geral foi detalhado e encaminhado para aprovação. Paralelamente, deu-se continuidade a um plano metropolitano mais amplo, que abrangesse temas como habitação, geração de trabalho, espaços livres e de lazer, patrimônio natural etc. A falta de tempo e de recursos econômicos, claramente subordinados à vontade política reinante à época, impediram a equipe de completar esses trabalhos, que visavam às alternativas de ordenação territorial e, de modo especial, à distribuição dos usos do solo. (SERRATOSA, 1979)

Um Plano Geral tenta solucionar problemas técnicos e sociais, em países como a Espanha e o Brasil, que detêm um regime de propriedade privada do solo, constituindo um aparato legal de distribuição de cargas e benefícios do solo urbano. As várias opções desenhadas por um plano afetam de forma diversa os proprietários, o que exige uma margem de discricção, no desenvolvimento dos trabalhos, para evitar operações especulativas. Essa é uma prática muito difícil, já que as reuniões com representantes municipais eram assistidas por diversas pessoas e de fato, involuntariamente, ou não, produziam-se informações que

faziam com que se acelerassem as solicitações de licenças para construir em pontos-chave do território. Foi o que ocorreu nesse período. Apesar de a Ley del Suelo prever dois anos de suspensão das licenças de construir, essa medida não foi suficiente para cobrir todo o tempo necessário para a redação e aprovação de um Plano Geral tão complexo como o de Barcelona.

La aparición del Plan General Metropolitano de Barcelona debe situarse en un momento de crisis de los marcos normativos que ya venía caracterizando la evolución del planeamiento desde las décadas anteriores. La visión idealista y el voluntarismo ingenuo, con pretensiones de control sobre el proceso de crecimiento urbano, que había definido el planeamiento hasta la primera Ley del Suelo del 1956 serán puestos en cuestión a partir de la segunda mitad de los setenta. Es entonces cuando se manifiesta claramente que el tránsito del modelo económico autárquico al modelo «desarrollista», apoyado en la expansión de las actividades industriales y turísticas, ha producido un crecimiento urbano que ha superado los límites impuestos por la legislación urbanística. El Plan General Metropolitano, por una parte, y la Ley del Suelo del 1975, por otra, son dos respuestas a esta situación de crisis de los marcos normativos y de planeamiento. El Plan General Metropolitano introduce asimismo una serie de innovaciones, sobre todo de tipo metodológico, que son señaladas, al igual que las discrepancias y puntos en común con la entonces nueva ley del suelo. (TERÄN, 1997)

Apesar de todos esses inconvenientes resultantes de uma política urbanística incoerente que durou muitos anos, sob um governo ditatorial que, igualmente, permaneceu por muito tempo, o Plano General de Ordenación Urbana y Territorial da Comarca de Barcelona foi aprovado, em março de 1974. Conforme estava previsto, foi aberto o período de informação pública, e o número de alegações encaminhadas excedeu a 32.000, representando 1,5% dos habitantes ou 5% das famílias residentes na comarca, porém, mesmo com todas essas alegações, o plano não foi impugnado, fato que representou uma clara tomada de consciência cidadã dos problemas urbanísticos. O paternalismo de quase quarenta anos provocava na população um desejo generalizado de participação. Desse modo, punham-se em questão, nem tanto as propostas concretas do plano, cujos objetivos foram bem recebidos, mas a falta de representatividade das corporações locais. Com todas as dificuldades decorrentes de tais questionamentos, em julho de 1976, aprovou-se, definitivamente, uma nova versão modificada, cujos planos e normativas levaram em conta as alegações

apresentadas, os informes oficiais e as sugestões dos cidadãos. (SERRATOSA, 1979)

Esse plano encontra-se vigente até os dias de hoje, apesar de ter sofrido algumas modificações decorrentes dos PERI – Planos Especiais de Reforma Interior. Atualmente, iniciam-se os estudos para a sua revisão.

Um novo Plano Territorial da Catalunya foi aprovado em 2005, e estabelece um modelo de ocupação do território, baseado na distribuição da população até o ano de 2026, definindo os parâmetros de desenvolvimento. Os referidos parâmetros foram determinados com base em três eixos: o territorial, a qualidade de vida e a econômica. Estabelece, também, as diretrizes para as formulações dos planos territoriais setoriais e de planejamento urbanístico.

A partir do Plano Territorial da Catalunya é que atualmente está em estudos uma nova revisão do Plano Territorial para a Região Metropolitana de Barcelona – RMB. Estão em análise as diversas alternativas, no intuito de resolver, por um lado, as problemáticas relativas ao meio ambiente e, por outro, o aumento demográfico da região. Os estudos estão sendo desenvolvidos com base nas hipóteses de crescimento demográfico e a partir dos modelos de evolução econômica. Não se descartou, porém, a idéia de que esse crescimento demográfico possa estar ameaçando ou gerando um crescimento não sustentável. Os estudos em questão prevêem o desenvolvimento da RMB, a partir das seguintes considerações, conforme apresentado na IV Jornada de Mesura de *La Sostenibilitat*, pelo coordenador da Área de Planificação Urbanística e Territorial de Terrassa, o arquiteto Pere Montaña:

Os estudos desse novo Plano Metropolitano têm, como ponto de partida, as cidades existentes como o ativo principal para o projeto da cidade futura. A RMB tem, atualmente, um parque edificado na ordem de 2 milhões de unidades habitacionais e, pelo atual plano vigente, uma previsão de mais 400.000 unidades novas, além de mais 600.000 locais de comércio ou serviços. A importância desses dados implica no desenvolvimento urbano da região, nos próximos anos, condicionado por essa previsão, tanto do ponto de vista quantitativo, como físico, em função da existência de uma organização dos sistemas urbanos de toda a

Região Metropolitana de Barcelona, a partir de um trabalho conjunto entre seus municípios.

Estão sendo avaliados modelos que têm como referência o crescimento da população, as habitações e os locais de trabalho adotados pelo programa de planejamento da Catalunya, com um pré-dimensionamento voltado para as reformulações de planos territoriais, tendo como horizonte o ano de 2026. Este cenário aponta para uma população de 8 milhões de habitantes e de 4 milhões de postos de trabalhos previstos para toda a Catalunya. De acordo com as previsões acima, estima-se a incorporação de 1,5 milhão de imigrantes nos próximos 50 anos e a geração de 1 milhão de locais de trabalho no mesmo período, o que corresponde a um incremento de 1,25% ao ano. (SERRATOSA, 1979)

Baseado nas considerações explicitadas acima, o Plano adotou um cenário moderado para suas previsões. A capacidade do plano deverá atender às grandes cifras citadas, em função do uso do solo a ser definido para o parque habitacional e dos espaços existentes dentro da Região Metropolitana de Barcelona - RMB. Com a previsão de um horizonte até o ano de 2026, este novo plano está sendo estudado a partir da opção mais prudente e sustentável perante os efeitos ambientais, evitando um super dimensionamento na oferta de solo destinado ao desenvolvimento urbano. As propostas estão sendo apresentadas aos prefeitos e estão se iniciando as discussões a respeito destas. Em breve, o novo plano terá suas metas definidas e, posteriormente, aprovadas.

A partir do Plano Geral Metropolitano, cada município desenvolveu e aprovou o seu Plano de Ordenação Urbanística Municipal – POUM, que constitui a figura central e mais completa de todo o sistema legal urbanístico. Dentro dos parâmetros definidos pela Lei de Solo da Catalunya e do Plano Geral Metropolitano, cada município fixa, respaldado pela Lei, todo o instrumental de ordenação integral do seu território. Por essa razão, é considerado a peça mais importante para a implantação de quaisquer parâmetros urbanísticos, ambientais e demográficos. O conteúdo do POUM pode variar a partir do mínimo estabelecido, sendo basicamente determinado conforme segue: (i) a classificação do solo em todo o território urbano, tanto urbanizado como urbanizável, definido; (ii) o modelo de implantação humana e as determinações de desenvolvimento

urbanístico, de acordo com os princípios de desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido pela Lei; (iii) a definição da estrutura geral da ordenação urbanística e o estabelecimento das metas de desenvolvimento do município.

Desse modo, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei do Solo, de competência federal, a lei autonômica de cada estado permite aos municípios a definição de seu planejamento, tanto em nível urbanístico como de desenvolvimento econômico e demográfico.

1.2.3. O Plano Especial de Reforma Interior – PERI

Conforme mencionado anteriormente, cada município define seus planos e, conseqüentemente, suas modificações. Os planos especiais de ordenação urbana são dotados de certa flexibilidade jurídica, que permite modificar o plano pré-estabelecido. Assim, os Planos Especiais têm por objetivo a transformação do planejamento territorial, em matérias específicas, tais como: recuperação e melhora da paisagem urbana, transformação de conjuntos considerados patrimônio artístico e cultural, de proteção de espaços fluviais e da paisagem e outras finalidades análogas.

Aprovado o Plano Metropolitano, qualquer modificação tem que ser efetuada a partir de planos especiais específicos e pré-determinados. Essas atuações, tendo como mecanismo os Planos Especiais de Reforma Interior (possibilitadas pela Lei de 1976) que definem os padrões urbanísticos e as obrigações dos proprietários do solo urbano, estão definidas em seu artigo 23:

Os planos especiais de reforma interior têm como objeto a descongestão, a criação de intervenções urbanísticas e equipamentos comunitários, o saneamento de bairros insalubres, a resolução de problemas de circulação ou estéticos e a melhora do meio ambiente e dos serviços públicos e outros fins análogos (LEI DEL SUELO - Tradução da Autora)

Com a Lei de 1976, as possibilidades legais de intervenção no solo urbano, atendendo à estratégica geral definida pelo plano, passam a estar centralizadas nos seguintes aspectos: (i) na utilização dos diversos instrumentos de atuação para recuperar, para a municipalidade, solo gratuito ou oneroso, baseado na

atuação poligonal, definidas em suas regras; (ii) na ambiguidade dos conceitos de aproveitamento e valorização urbanística, como base para a determinação dos direitos de reparcelamento.

No período de 1979 a 1992, desenvolveram-se os primeiros planos especiais, visando as Olimpíadas de 1992, evento esse que levaria a cidade de Barcelona aos olhos de todo o mundo.

1.2.4. INCASOL e Habitação de Interesse Social

O Instituto Catalão do Solo foi criado pelo Parlamento da Catalunya por meio da Lei 4/1980, de 16 de dezembro, como uma empresa autônoma de caráter comercial. Como um ente público, está sujeito ao regime estabelecido pelo departamento de Território e Sustentabilidade do Governo da Catalunya. A Lei de Urbanismo qualifica o Instituto Catalão do solo como uma entidade urbanística, com competência na área de planejamento e gestão, podendo ser a receptora da cessão a título gratuito ou da alienação direta de terrenos do patrimônio público de solo. É também responsável pela promoção pública de habitação social, conforme estabelecido pela *Ley de la Vivienda*. (Lei 18/2007, de 28/12/2007, que regulamenta o direito à moradia)

A principal tarefa do INCASOL é a promoção de solo residencial como parte dos programas governamentais, a fim de poder proporcionar e facilitar a oferta de unidades habitacionais para trabalhadores de baixa renda, trabalhadores temporários, jovens e aos setores vulneráveis da exclusão social. De acordo com o estabelecido pelo *Pacto Nacional para la Vivienda*, é atribuição do INCASOL contribuir de forma decisiva na transformação do solo necessário para a construção dessas habitações.

O INCASOL contempla hoje a promoção de 2.400 ha em toda a Catalunya, distribuídos em 113 empreendimentos, sendo que 40 deles têm um caráter estratégico, por estarem situados ao redor dos sistemas urbanos de maior crescimento. O potencial será de 122.000 unidades, sendo 60% destas habitações de interesse social. Em todos esses empreendimentos estão incluídos espaços livres e equipamentos necessários para garantir a integridade

paisagística, a eficiência energética, pela utilização de energias renováveis, além da preocupação com a economia de água e o tratamento dos resíduos. Conforme o *Pacto Nacional para la Vivienda*, o INCASOL deve iniciar, a cada ano, ao menos 2.500 unidades de interesse social, construídas em solo urbanizado .

Atualmente, o INCASOL trabalha com cinco programas diferenciados para a produção de habitação social: habitação para jovens, locação para terceira idade, aluguéis em geral, imóveis para venda e intervenções de recuperação urbana. Uma vez finalizadas as obras, a empresa pública Adigsa – Agencia d’Habitatge de Catalunya - encarrega-se de vender as unidades ou administrar sua locação.

O INCASOL também atua na reabilitação de núcleos históricos dentro do programa Reviver as Velhas cidades, que é dotado de um fundo próprio obtido por meio da destinação de 1% do departamento de Cultura de Território e Sustentabilidade. Desse modo, consegue realizar uma tarefa de recuperação com o intuito de frear a progressiva deterioração, atuando em núcleos antigos, favorecendo a sua recuperação.

São diversos tipos de obras com características diferentes em cada lugar a sofrer a intervenção: edifícios e entornos de tipologia bastante variadas, ruas, praças, igrejas, castelos ou muralhas, situados em sua maioria em pequenos municípios, muitas vezes áreas rurais de grande valor paisagístico. Nesses casos, a intervenção é basicamente construtiva.

O INCASOL atua também dentro do programa de Melhora dos Bairros, aprovado em 2004, em áreas urbanas que necessitam uma atenção especial, em casos de regressão urbanística, social ou sócio-econômica, em bairros mais desfavorecidos. Por meio de uma seleção entre os melhores projetos de renovação urbana apresentados pelos municípios e nos quais ocorrem as situações mais desfavoráveis, o INCASOL encarrega-se de dinamizar e assessorar as prefeituras na execução das obras incluídas nos programas de intervenção integral. Além disso, valendo-se de convênios assinados com a municipalidade, assume a execução direta de algumas intervenções, assessorando em sua gestão.

Com a aprovação da nova *Ley de Vienda*, em 2007, que regulamenta o direito a todas as pessoas ao acesso a moradia digna e adequada à situação familiar, econômica, social e à sua capacidade de mobilidade.

Ficou estabelecido, com a aprovação dessa lei, um conjunto de direitos e obrigações dos agentes públicos, privados e sociais, fixando parâmetros de qualidade e acessibilidade das moradias, garantindo o seu bom uso, conservação e reabilitação.

A lei define, também, os instrumentos de planejamento, a programação para sua aplicação e a política habitacional. Estabelece medidas para assegurar a proteção dos consumidores e usuários, das habitações produzidas tanto pela iniciativa privada como pelo poder público, determinando uma transparência do mercado imobiliário.

Os direitos, deveres e critérios a serem respeitados no exercício das atividades de promoção, construção, comercialização e administração imobiliária passam a ser regidos por essa legislação, que também regulamenta a provisão, estabelece o regime jurídico e as condições de comercialização, gestão e controle das habitações sociais.

Por essa lei, função social passa a ser estendida não só ao solo, mas também aos imóveis, sobre os quais o exercício do direito de propriedade deve cumprir sua função social. Ficaram definidos, no Art. 5º da lei, os casos de seu descumprimento, entre os quais estão o de imóveis desocupados de forma permanente e injustificada e imóveis subutilizados.

Os municípios, para cumprir os planos locais de habitação, devem delimitar áreas sobre as quais possam exercer os direitos de preferência, a favor da administração pública, em edifícios de apartamentos residenciais inteiros ou em áreas de empreendimentos. Nessas áreas não se pode transmitir nenhum título de propriedade, se forem destinadas à habitação e, no caso de edifícios inteiros, com uso definido principalmente como habitacional, as obras de reabilitação exigem todas as condições de habitabilidade.

Por este estudo inicial das legislações de ambos os países, Brasil e Espanha, pode-se verificar que, estruturalmente, este aparato legal funciona do mesmo modo em ambos os casos, a partir de uma hierarquia federal, estadual e municipal, por meio da qual são implementados os projetos urbanos em cada país. Inicia-se agora, o estudo específico de cada um dos casos.



IMAGEM 03: VISTA AÉREA DE SÃO PAULO
FONTE: PMSP

O CASO DE SÃO PAULO

CAPITULO 2. - O CASO DE SÃO PAULO

Inicia-se também este capítulo com um breve histórico. A fundação da cidade de São Paulo, que está inserida no processo de ocupação das terras brasileiras, pelos portugueses, em especial ao Governador Geral Martin de Sá que ordenou a ocupação do planalto de Piratiniga por considerar a área litorânea de São Vicente uma área com poucas possibilidades de desenvolvimento. Deste modo, um grupo de padres jesuítas subiu a Serra do Mar chegando ao planalto. Também com o intuito de darem início à colonização dos indígenas que habitavam a região, consideraram perfeita a localização: uma colina situada entre dois rios, o Tamanduaí e o Anhangabaú –, do ponto de vista de segurança, e iniciaram ali a construção de um colégio. Nesse local se deu origem a uma vila que cresceu nos seus arredores, ocupada especialmente por índios convertidos e colonizadores. A data oficial da fundação da cidade de São Paulo é 25 de janeiro de 1554, quando foi rezada a primeira missa no colégio.

Em 1560, o povoado foi transformado em Vila, mas a distância do litoral, o isolamento comercial e o solo inadequado ao cultivo de produtos de exportação, condenaram a Vila a ocupar uma posição insignificante durante várias décadas, funcionando apenas como o ponto de partida das bandeiras, expedições que cortavam o interior do Brasil, na busca por minerais preciosos e aprisionamento de índios para trabalhar como escravos nas minas e lavouras.



**IMAGEM 04: AV. PAULISTA 1902 – SÃO PAULO:
240.000 HABITANTES**
FONTE: PMSP



**IMAGEM 05: AV. PAULISTA 2002
SÃO PAULO: 10.000.000 HABITANTES**
FONTE: PMSP

A vila foi transformada em capital da Província de São Paulo em 1815. No final do século XIX, São Paulo já tinha uma população de 130.000 habitantes, sendo considerado o mais importante centro econômico do Brasil, baseado na expansão da cafeicultura e no crescente parque industrial da cidade, que atraía migrantes e imigrantes de várias partes do mundo. Foram necessárias, a partir desse crescimento, intervenções urbanísticas, com aberturas de novos bairros e avenidas, bem como a implantação das primeiras linhas de bonde. Em 1920, a cidade já tinha 580 mil habitantes.

Na década de 40, foi implementado o Plano de Avenidas de Prestes Maia, com grande investimento no setor viário, tendo como preocupação o espaço urbano da cidade, que crescia desordenadamente e se transformava, em virtude do crescimento vertiginoso da população e da crescente utilização dos automóveis.

A partir da década de 70, iniciou-se o período de uma sequência de diferentes Planos Diretores, cada um tendo sido elaborado em uma gestão diferente, conforme GIAQUINTO, mas apenas três deles foram consolidados por uma lei, a saber:

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 – PDDI /71 (Lei 7.688/71)

Plano Diretor de 1985 – PD/85

Plano Diretor de 1987 – PD/87

Plano Diretor de 1988 – PD/88 (Lei 10.676/88)

Plano Diretor de 1991 – PD/91

Plano Diretor de 1997 – PD/97

Plano Diretor Estratégico de 2002 – PDE/2002 (Lei 13.430/2002)

Este último, apesar de inúmeras tentativas de modificações, encontra-se vigente até a presente data.

2.1. ESTUDO DE CASO: SÃO PAULO

Neste trabalho, pretende-se focar o estudo de caso de São Paulo, com base no novo Plano Diretor Estratégico, definido pela Lei Municipal N° 13.430/2002, que segue as diretrizes do Estatuto da Cidade, que permite ao município criar mecanismos propícios para a implementação de Habitação de Interesse Social dentro das Operações Urbanas. O caso específico em estudo é o da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Antes de se estudar essa intervenção, cabe, no entanto, fazer um relato do panorama urbano local.

Em São Paulo, de acordo com o Plano Diretor de 1985, as operações urbanas eram essencialmente empreendimentos de natureza imobiliária, nas quais o poder público só assumia o controle da produção do espaço público de áreas pré-determinadas, de modo a articular os interesses públicos com os privados, objetivando, primordialmente, produzir habitação de interesse social e desenvolver a infraestrutura urbana. Para tanto, essa intervenção deveria ser operacionalizada pela EMURB – Empresa Municipal de Urbanismo e pela COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação. (CASTRO, 2006)

No período entre 1986 e 1989, durante a gestão do prefeito Jânio Quadros, foi elaborada uma nova proposta, modificando o plano diretor para que se desse maior ênfase à participação da iniciativa privada, no processo de desenvolvimento urbano e na privatização dos serviços públicos. Em dezembro de 1986, foi aprovada a Lei conhecida por Lei das Operações Interligadas, que se destinava à remoção de favelas, com a obtenção de recursos para a construção de habitação de interesse social, por meio da modificação dos índices de uso e ocupação do solo, segundo os quais o proprietário se comprometia a construir e doar à municipalidade. Essa lei dava a esses proprietários duplo benefício, pela recuperação e valorização de seus terrenos e, diferentemente das Operações Urbanas do Plano de 1985, que definiam um perímetro para sua atuação, poderia ser aplicada em quadras ou lotes, dependendo do interesse do proprietário. (CASTRO, 2006)

Em 1989, a prefeita Luiza Erundina manteve as Operações Interligadas, reformulando sua proposta original, dentro de um novo Projeto de Plano Diretor que definiu as primeiras áreas de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e as novas Operações Urbanas.

A Operação Urbana constitui um modelo de intervenção urbanística que define uma transformação estrutural de determinada área da cidade, claramente delimitada em um perímetro aprovado pelo Plano Diretor. Essas operações urbanas abrangem a utilização de recursos públicos e privados, permitindo a alteração dos direitos de uso e edificação do solo nessas áreas pré-determinadas. Desse modo, a operação urbana pode ser definida como um redesenho do tecido urbano, econômico e social desta área. Apesar de serem aprovadas no Plano Diretor Estratégico, faz-se necessário que cada uma das Operações então definidas tenha uma lei específica para sua definição, aprovação e implementação. (ESTATUTO DA CIDADE, 2002)

O Plano Diretor define a Política Urbana do Município, objetivando, conforme o próprio texto legal: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes. Dentre outras coisas, prevê a incorporação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e a ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, quando for de interesse público e subordinado às funções sociais da cidade.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, de 2002, aprovou e definiu, em seu artigo 159, as Áreas de Operação Urbana Consorciadas, como objeto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, “com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o sistema viário, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infraestrutura” segundo o próprio texto da Lei. Conforme rege o Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas Consorciadas serão criadas por leis específicas, as quais deverão atender a todas as disposições dos artigos 32 a 34.

Além das Operações Urbanas vigentes à época, a saber, a Operação Urbana Faria Lima e a Operação Urbana Água Branca, ambas aprovadas em 1995; a Operação Urbana Centro, aprovada em 1997 e a Operação Urbana Água Espraiada, aprovada em 2001, o Plano Diretor definiu novas operações: Operação Urbana Diagonal Sul e Diagonal Norte, Operação Urbana Carandiru-Vila Maria, Operação Urbana Rio Verde-Jacú, Operação Urbana Vila Leopoldina e Operação Urbana Vila Sônia, definindo seus perímetros, mas necessitando, ainda, da elaboração de suas leis específicas para serem postas em prática.

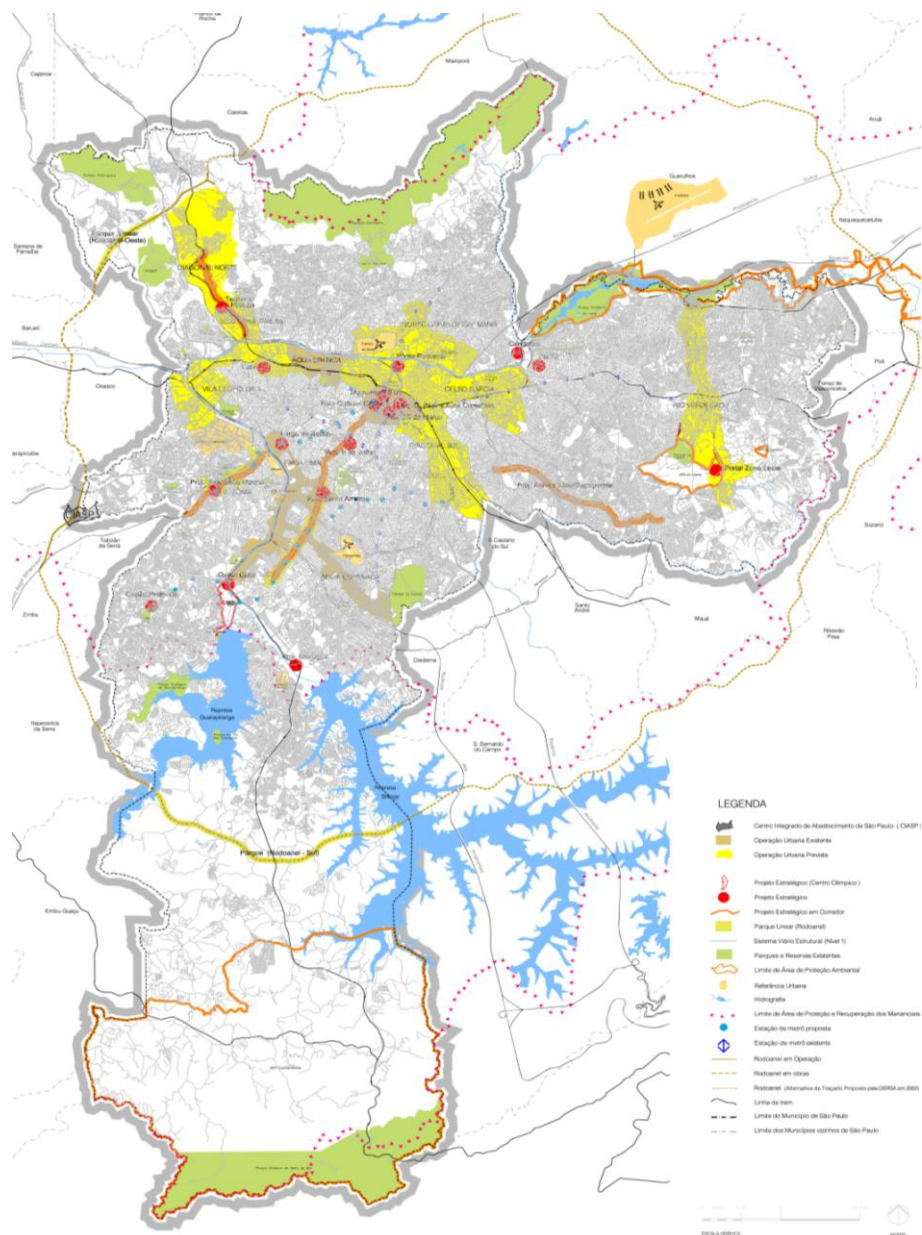


IMAGEM 06: SÃO PAULO – AS OPERAÇÕES URBANAS DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2005
 FONTE: PMSP

Com suas características definidas pelo Plano Diretor, para uma Operação Urbana, observa-se que a Lei legitima o instrumento e cada administrador público a desenha, de acordo com seus interesses, fazendo com que tudo, desde que aprovado pela Câmara Municipal, seja possível. Desse modo, o Estatuto da Cidade foi promulgado, impondo uma regulamentação nacional a ser cumprida pelos municípios, possibilitando, assim, a criação dos parâmetros da operação urbana e a determinação de seu caráter não só econômico, mas também social, a ser definido em cada municipalidade, de acordo com sua realidade.

Nas operações urbanas executadas na cidade de São Paulo, a principal fonte de recursos para o financiamento das obras foi o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir. Essa outorga permitia e, mesmo após o Estatuto da Cidade, continua permitindo, de certa forma, exceções à legislação de usos e ocupação do solo, definidas pelo Plano Diretor, possibilitando a construção de áreas adicionais àquelas inicialmente fixadas, além de permitir, se definida em Lei específica, a mudança de usos e outros benefícios, atraindo o interesse do setor imobiliário. Dentro desses parâmetros é que se passa a examinar o estudo do caso Operação Urbana Água Espriada.

2.2. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIDA

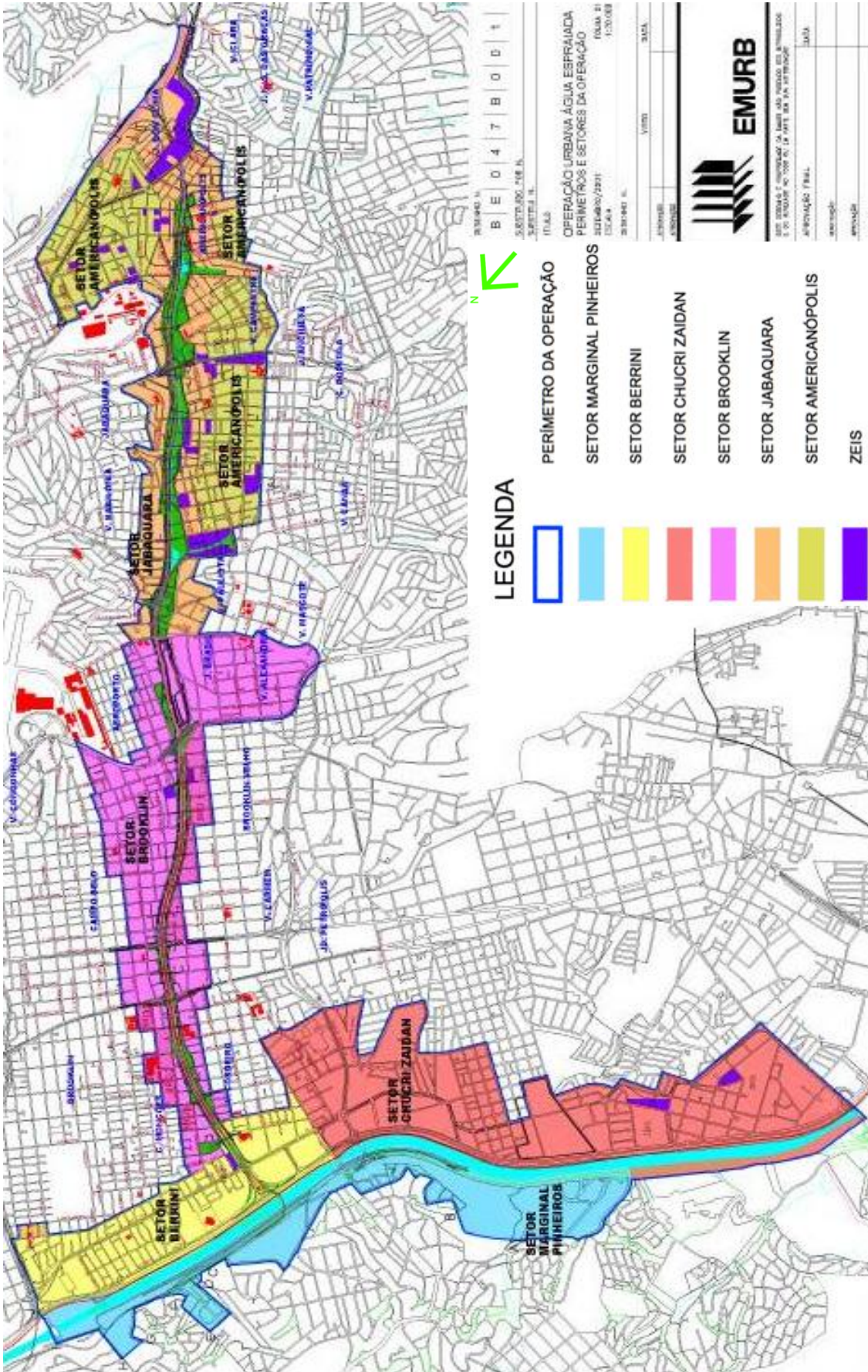


IMAGEM 07: MAPA DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIDA

FONTE: PMSP

A área hoje delimitada como Operação Urbana Água Espraiada (IMAGEM 07) fazia parte de uma faixa desapropriada em 1964, através de uma lei de melhoramento urbano, aprovada pelo prefeito Prestes Maia, destinada à abertura de uma avenida que ligaria a Marginal Pinheiros à Av. Conceição, no Jabaquara. A Prefeitura Municipal de São Paulo, então, no intuito de resolver os problemas de trânsito e das enchentes, realizou um projeto que previa a canalização do córrego Água Espraiada e a abertura de uma avenida no fundo de vale. Em 1973, nova proposta foi elaborada, dessa vez pelo Departamento de Estradas e Rodagens – DER, que realizou a alteração do projeto anterior, na tentativa de implantar o Pequeno Anel Viário de São Paulo, ligando as marginais com a Rodovia dos Imigrantes, usando uma faixa ao longo do córrego, chegando, inclusive, a desapropriar parte da área. Em virtude dessa desapropriação, o eixo em que estava prevista a avenida foi sendo gradativamente ocupado. Na década de 1980, foi aprovada a Lei Municipal n.º 10443/88, que considerava a abertura da Avenida Água Espraiada com características de via arterial, entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes, compreendendo, ainda, a construção de uma ponte sobre o rio Pinheiros, ligando os dois sentidos da via marginal à nova via arterial. As obras iniciaram-se pelo processo de canalização do córrego, sem considerar, entretanto, um programa de relocação das famílias faveladas e encortiçadas existentes no local. Essas obras, no entanto, foram paralisadas pouco tempo depois, por falta de recursos. (EMURB,1996)

O projeto foi retomado na gestão do prefeito Jânio Quadros (1985-1988), que tentou, no âmbito da Lei do Desfavelamento, – que não passou de um projeto de lei – segundo a qual o proprietário do terreno ocupado por uma favela tinha o direito de construir uma área maior do que a definida pelo Zoneamento, e destinava parte dos recursos obtidos com esse adicional para a construção de habitações de interesse social, pela Prefeitura. Desse modo, a prefeitura se encarregava de retirar as famílias da área ocupada, liberando o terreno para o proprietário. Essa mesma proposta, mas com novo nome, acabou sendo aprovada na Câmara Municipal, como Operação Interligada, por ser entendida como um projeto social de atendimento à população em áreas de favela. O projeto de investir na região do córrego Água Espraiada também foi retomado, e a

avenida projetada em 1964, pelo DER, foi redesenhada, mas ainda não chegou a ser executada. (FIX, 2001)

O primeiro projeto de lei para a Operação Urbana Água Espreada é de 1991, e foi elaborado durante a gestão da prefeita Luiza Erundina(1989 - 1992). O projeto, muito bem detalhado, compreendia uma área 1.337 ha, com 7 km de extensão, em área considerada excepcional, em termos de acessibilidade. O projeto previa a abertura de uma via arterial de fundo de vale, com a canalização do córrego Água Espreada, que cruza a cidade desde a via Marginal do rio Pinheiros até a Rodovia dos Imigrantes. É, portanto, uma área com alta acessibilidade, do ponto de vista dos acessos viários e de transportes públicos, inclusive contando com a implantação da ampliação da linha 5 do Metrô.

No projeto de lei, que não chegou ser aprovado, foi bastante detalhado o projeto urbanístico da Operação Urbana, chegando a definir 9 tipologias, correspondentes a conjuntos de quadras com diferentes densidades, para a implantação das novas edificações. A via a ser construída, com a retificação do córrego, apresentaria seis faixas de tráfego, sendo três em cada sentido. Foi prevista, ao final da operação, uma área a ser construída de 12 milhões de metros quadrados, sendo que as contrapartidas, para o financiamento das obras e das 6.500 habitações de interesse social previstas, seriam geradas pela concessão de potencial construtivo a ser obtido sobre 26% desse total, ou seja, os recursos viriam da venda do potencial equivalente a 3,12 milhões de metros quadrados. Um dos objetivos do projeto de lei elaborado em 1991 era, além da construção das obras viárias e de drenagens, obter o atendimento a essa população cadastrada, em 6.481 domicílios. Tal estudo previa uma estimativa geral do custo total da obra de US\$ 379.410.225,00, sendo, desse total, US\$ 116.192.509,00 reservados para o atendimento às famílias e à construção de habitação de interesse social, ou seja, 30% do valor total. (CASTRO, 2006)

Com a eleição de Paulo Maluf, em 1993, o projeto foi retirado da Câmara e encaminhado à EMURB, para modificações. Enquanto o projeto era estudado pelo órgão supracitado, a área foi decretada de utilidade pública, e foi encaminhada para aprovação uma Lei de Melhoramento Viário, apenas para a construção da Avenida e, por ser considerada melhoria viária, não foi necessária

a aprovação, pela Câmara Municipal, dos elementos que compunham a Operação Urbana como um todo. Dessa forma, a prefeitura separou as obras de infraestrutura das obras sociais de atendimento à população de baixa renda, moradora da região.

Esse novo projeto de Operação Urbana, que não passou de um estudo elaborado pela EMURB, em 1996, mas que serviu de parâmetro para a aprovação do Relatório de Impacto Ambiental, elaborado pela empresa JNS, com o intuito de legitimar a intervenção que previa algumas modificações no uso e ocupação do solo, com as seguintes diretrizes:

- Verticalização e adensamento além dos índices urbanísticos previstos pela lei de zoneamento vigente, através da Concessão Onerosa do Espaço Urbano;
- Implantação de habitação de Interesse Social, para reassentamento, dentro do perímetro definido da Operação Urbana e adjacências, da população favelada removida pela implantação da nova via e estruturas da macrodrenagem;
- Urbanização de favelas existentes naquele perímetro, mas situadas fora da área diretamente afetada pelas obras;
- Projeto de Espaço Público, nas áreas de renovação do Brooklin e Jabaquara, próximas à nova via, com a criação de ambientes de estar (parques), marquises, arcadas e ampliação das calçadas;
- Instalação de equipamentos Sociais. (EMURB, 1996)

De acordo com esse relatório da EMURB, o projeto da Operação Urbana propunha o reassentamento das famílias faveladas atingidas pela obra próxima ao córrego Água Espreada. A proposta previa a construção de pequenos conjuntos habitacionais, nos lotes vagos das quadras existentes dentro do perímetro da operação urbana e bairros do entorno. O relatório justifica o fato na tentativa de evitar a criação de “cidades-gueto” e favorecer a integração e absorção dessas áreas pelo tecido urbano, bem como para possibilitar a execução das obras por pequenas empreiteiras, a redução de custos e o aproveitamento da disponibilidade de terrenos vagos existentes. Foram propostos conjuntos de 40 a 100 apartamentos com 44m² de área construída, não tendo sido previstas áreas para estacionamento de automóveis, sendo o acesso exclusivo para pedestres. Foi também proposta a urbanização e execução de melhorias para as favelas localizadas nas áreas não atingidas diretamente pelas

obras viárias, “podendo-se também pensar em soluções tipo Projeto Cingapura, desde que não estejam dentro da faixa de obras”. (EMURB, 1996)

Dentre as ações mitigadoras previstas pelo Relatório da EMURB (1996), foi proposta a construção de unidades residenciais promovidas por empresários da Av. Luiz Carlos Berrini:

O conjunto Habitacional está sendo construído em terreno de 40.000 m², localizado no Jd. Educandário e, portanto, próximo à área de origem das famílias afetadas. Destinado às famílias originalmente inseridas na favela Jd. Edith, o conjunto é estruturado inicialmente em 200 embriões de casas. Em seguida, será erguido um prédio com 400 apartamentos. Trata-se de um mecanismo com grandes chances de êxito considerando sua virtude de não deslocar as famílias para áreas distantes de suas áreas de origem, motivo pelo qual é inserido na presente proposta, como mecanismo a ser reproduzido no âmbito do deslocamento da população favelada inserida no perímetro de obras do projeto. (EMURB, 1996, p. 148)

Conforme relata FIX (2007), os empresários da região organizaram um pool, denominado “Associação Promoção Imobiliária”, e se prontificaram a construir um conjunto habitacional para abrigar os moradores da área, oferecendo o dinheiro à prefeitura em troca da remoção da favela. A prefeitura, através da COHAB/SP, construiu apartamentos no Barro Branco, na zona leste, em Cidade Tiradentes, situada a 30 km do local. Em virtude da distância e da má qualidade dos apartamentos, muitas famílias não aceitaram as novas moradias oferecidas, preferindo mudar-se para outras favelas na região, ou mesmo permanecendo ao longo da avenida, nas áreas fora da intervenção inicial.

Na prática, o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbre a possibilidade de valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O Cepac exacerba essa lógica porque, sendo um título, ele só funciona se for valorizado. Senão, torna-se um ‘mico’. Ou seja, os títulos só podem ser lançados em áreas que interessam ao mercado. Além disso, a Prefeitura terá que investir pesadamente em obras que potencializem sempre mais a valorização dessas áreas, e portanto dos Cepacs a eles relacionados. As Operações Urbanas Faria Lima e Água Espriada são exemplos disso. ‘Parcerias’ motivadas pelo interesse de empreendedores por um ‘filé-mignon’ da cidade foram objeto dos principais investimentos públicos nas gestões Maluf e Pitta, comprometendo as finanças municipais. (FIX, 2007, p. 105-106)

O próprio relatório sugere, também, como medida mitigadora, a revisão da política de relocação de população para conjuntos habitacionais com grande número de unidades, localizados na Zona Leste da cidade, pois além de contribuir para a formação de “guetos”, esta opção tem a desvantagem de exigir a aquisição de grandes áreas, além do alto grau de rejeição da população.

Conforme dados do Relatório da Emurb, 96% das famílias faveladas já deslocadas não aceitaram a alternativa do conjunto Habitacional tendo, as famílias remanescentes, saído de seus barracos contra o recebimento de R\$ 1.500,00.

A conclusão desse relatório afirma que as favelas instaladas próximas ao córrego promovem a exposição da população a doenças de veiculação hídrica, a saber, cólera, hepatite, leptospirose e outras e, portanto, essas famílias devem ser removidas.

No tocante à magnitude dos impactos associados à população favelada a ser removida, as informações e estimativas disponíveis apontam um contingente de aproximadamente 8.000 famílias afetadas, das quais 4.000 já foram deslocadas da região do empreendimento, em função das obras da avenida que atualmente se encontram em fase de conclusão. É preciso não perder de vista as dificuldades de tratamento do problema. Isso altera a natureza da magnitude do impacto, tornando-o de alta importância. Com a utilização dos recursos da Operação Urbana, poderão ser construídas habitações de interesse social. No caso dessas populações serem priorizadas, poderão verificar-se a médio e longo prazos, impactos positivos, permanentes e reversíveis, a partir de um processo de realocação bem desenvolvido, assumindo uma alta importância. (EMURB, 1996, p. 64)

Como esse relatório é de 1996, pode-se demonstrar a preocupação em atender às famílias dentro do perímetro, pois a remoção da primeira etapa não foi considerada satisfatória, além dos efeitos indiretos ocorridos nas favelas remanescentes, onde, como aponta o próprio relatório da EMURB, ocorreu uma “inflação” nos preços dos barracos e lotes disponíveis de solo, que passaram a ser procurados pelas famílias removidas como alternativa de retorno à faixa da obra.

No primeiro ano da gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), a Câmara Municipal aprovou, antes mesmo da aprovação do novo Plano Diretor, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, expressa na Lei 13.260 de 28/12/2001 e regulamentada, já após a aprovação do Plano Diretor Estratégico, pelo Decreto 44.845, de 14/06/ 2004. Essa Lei estabeleceu diretrizes urbanísticas para a área que abrange os bairros situados às margens do Córrego Água Espraiados. Seu projeto, elaborado a partir do projeto anterior, desenvolvido na gestão Luiza Erundina, abrange o prolongamento da Av. Água Espraiada, atualmente denominada Avenida Jornalista Roberto Marinho, ou seja, toda a área de interligação entre a via Marginal do Rio Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes, prevendo a revitalização da região com a criação de espaços públicos de esporte e lazer, além do atendimento às famílias de baixa renda moradoras da área.

As principais Intervenções previstas na Lei incluem (i) o prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes, numa extensão de aproximadamente 4,5 quilômetros; (ii) a construção de duas novas pontes estaiadas sobre o rio Pinheiros, ligando a pista sul da Avenida Marginal Pinheiros e o bairro do Morumbi à Avenida Jornalista Roberto Marinho; (iii) a construção de passagens em desnível nos cruzamentos da avenida Água Espraiada com as outras avenidas de grande fluxo de veículos e (iiii) a construção de 8.500 unidades habitacionais destinadas aos moradores das favelas que estão situadas nas áreas das Intervenções.

Para a realização dessas obras, como previsto em Lei, foram emitidos os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional Construtivo) previstos para a geração de recursos, a fim de viabilizar, inicialmente, a construção de duas pontes estaiadas sobre o Rio Pinheiros, com projeto monumental, com o intuito de gerar um ícone e se transformar em um novo símbolo para a cidade de São Paulo, e a execução de empreendimentos de interesse social, com a construção de 600 HIS para atendimento das famílias moradoras da favela Jardim Edith, situada na Avenida junto às pontes estaiadas.

De acordo com dados da EMURB, na primeira emissão foram emitidas cerca de 660.468 CEPACs com valor mínimo de R\$ 300,00 cada um. Iniciaram suas vendas em abril de 2004, sendo que as últimas deste primeiro lote foram vendidas

só em maio de 2006. Como se pode ver abaixo (QUADRO IV), cada lote foi vendido praticamente por seu valor pré-estipulado. Mas, de um total de 406.500 CEPACs oferecidos em leilão, apenas 299.368 foram adquiridos pelos proprietários de terrenos na região. Transformando-se o valor em reais, em cada data, para o valor em dólares americanos, a fim de comparar na mesma unidade, resulta, no período de 2004 a 2006, a obtenção de recursos destinados às intervenções propostas em um montante de US\$ 255.421.575,00.

Na segunda emissão de CEPACs, autorizada pela CVM em 10/01/2007, para continuação das obras, foi emitido um total de 317.781 CEPACs, também com valor mínimo de R\$300,00 cada um. Já nesse período, o mercado dava sinais de interesse pela aquisição de potencial construtivo, sendo que todas as CEPACs foram vendidas, inclusive tendo sido elevados os seus valores mínimos, conforme demonstrado no QUADRO IV, abaixo.

Como exemplo elaborado pela autora, transformando os valores disponibilizados pela EMURB em reais, em cada data, para o valor em dólares americanos, resulta que, somente no ano de 2007, foram obtidos recursos destinados às intervenções propostas em um montante de US\$ 268.582.956,00

No ano de 2008, com total interesse por parte da iniciativa privada, pode-se verificar que, em apenas um leilão, todos os CEPACs oferecidos foram adquiridos, com um valor de quase duas vezes e meia o valor mínimo.

Transformando o valor em reais, dessa única venda, na data de sua realização, para o valor em dólares americanos, tivemos, no mês de fevereiro de 2008, a obtenção de recursos em um montante de US\$ 360.669.636,00.

Pode-se, portanto, concluir que a procura de aquisição do potencial construtivo deu-se devido ao interesse da iniciativa privada em investir na área, diretamente gerando recursos para a implantação de novas melhorias. Obras de grande porte, como sistemas viários, pontes e viadutos, cuja construção atrai o interesse de grandes empresas, estão sendo executadas. A cada ano que passa, pode-se verificar o vertiginoso crescimento da região e o número de empreendimentos que estão em obras. Em termos financeiros, a operação urbana está sendo um sucesso.

| QUADRO IV – OFERTAS PÚBLICAS DE CEPAC – OPERAÇÃO URBANA ÁGUAS ESPRAIADAS | | | | | | | | |
|--|-------------------|------------|----------------|----------------|----------------|--------------|-----------------|--------------------|
| RESUMO DAS DISTRIBUIÇÕES PÚBLICAS DE CEPAC OPERAÇÃO URBANA ÁGUAS ESPRAIADAS | | | | | | | | |
| | Oferta Pública | Data | Ofertado | Colocado | Saldo CEPAC | Valor Mínimo | Valor Realizado | R\$ |
| 2004 | 1o leilão | 20/07/2004 | 100.000 | 100.000 | 560.468 | 300 | 300 | 30.000.000 |
| | 2o leilão | 22/12/2004 | 70.000 | 16.899 | 543.569 | 310 | 310 | 5.238.690 |
| 2005 | 3o leilão | 29/11/2005 | 56.500 | 56.500 | 487.069 | 370 | 371 | 20.961.500 |
| 2006 | 4o leilão | 31/05/2006 | 180.000 | 125.969 | 361.100 | 370 | 370 | 46.608.530 |
| Total 1ª Distribuição | | | 406.500 | 299.368 | 361.100 | - | - | 102.808.72 |
| 2007 | 1o leilão | 30/01/2007 | 50.000 | 50.000 | 267.781 | 400 | 411 | 20.550.000 |
| | 2o leilão | 25/04/2007 | 100.000 | 100.000 | 167.781 | 411 | 411,02 | 41.102.000 |
| | 3o leilão | 29/05/2007 | 167.781 | 158.773 | 9.008 | 411 | 411 | 65.255.703 |
| | Colocação Privada | 30/08/2007 | - | 9.008 | 0 | 411 | 411 | 3.702.288 |
| Total 2ª Distribuição | | | 317.781 | 317.781 | 0 | - | 411 | 130.609.991 |
| 2008 | 1o leilão | 22/02/2008 | 186.740 | 186.740 | 0 | 460 | 1110 | 207.281.400 |
| Total 3ª Distribuição | | | 186.740 | 186.740 | 0 | - | - | 207.281.400 |
| 2008 | 1º Leilão | 02/10/2008 | 650.000 | 379.650 | 822.191 | 535 | 535 | 203.112.750 |
| 2009 | 2º Leilão | 27/08/2009 | 73.500 | 73.500 | 748.691 | 611 | 616 | 95.828.250 |
| | 3º Leilão | 26/11/2009 | 175.000 | 72.270 | 676.421 | 700 | 700 | |
| Total 4ª Distribuição | | | 898.500 | 525.420 | 676.421 | - | - | 298.941.000 |

FONTE: QUADRO ELABORADO PELA AUTORA COM BASE EM DADOS PUBLICADOS DA EMURB

A ponte estaiada, conforme previsto no projeto aprovado da Operação Urbana Consorciada, com um custo de R\$ 260 milhões de reais, foi inaugurada em maio de 2008 (IMAGEM 08). As obras de abertura do prolongamento da Avenida Água Espriada também já se iniciaram, mas a construção das unidades habitacionais, destinadas ao atendimento às famílias moradoras da favela Jardim Edith, ainda está em projeto. O intuito, ao se construir a ponte, foi o de criar um marco monumental e atrair investimentos à área da operação urbana, mas as habitações sociais foram deixadas para uma etapa seguinte.

Conforme afirma Harvey, utilizar a organização de espaços espetaculares, criando forte apelo monumental, dando à cidade uma determinada imagem projetada, tornou-se um meio de atrair capital e pessoas, criando uma competição interurbana e intensificando os investimentos por parte da iniciativa privada (HARVEY,1992). Em parte, foi o que aconteceu em Bilbao, ou mesmo em Barcelona, com a construção da torre Agbar (Águas de Barcelona) como um marco atrativo para os investimentos na área de 22@, conforme será apresentado no próximo capítulo. Assim sendo, utilizando-se os mecanismos das operações urbanas, a municipalidade vem tentando, em determinadas regiões da cidade, criar polos de interesse para o investimento privado e utilizar os recursos gerados para transformar o local.

Os fatos se repetem, e mesmo após os mecanismos do Estatuto da Cidade, está ocorrendo, com as atuais famílias moradoras da área, o mesmo de quando se iniciaram as obras em 1994. Mas, em função de uma ação civil pública, a Defensoria Pública do Estado obteve uma decisão judicial que interrompe a remoção da favela, ficando ainda vedada a demolição das construções, até decisão final, sob pena de multa diária de 10 mil reais, em caso de descumprimento.



IMAGEM 08: PONTE ESTAIADA OCTÁVIO DE OLIVEIRA SOBRE RIO PINHEIROS
FONTE: <http://www.skyscrapercity.com>

Essa decisão baseia-se na Lei n.º 13.260/01, que regula a Operação Urbana Água Espreada e prevê o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras, enquanto o próprio Estatuto da Cidade também exige um programa de atendimento econômico e social, para a população diretamente afetada pelas operações urbanas consorciadas (art. 33, III, da Lei n.º 10.257/2001). A área onde está instalada há quase 40 anos a favela Jardim Edith, também foi classificada, pelo Plano Diretor de 2004, como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (IMAGEM 09).

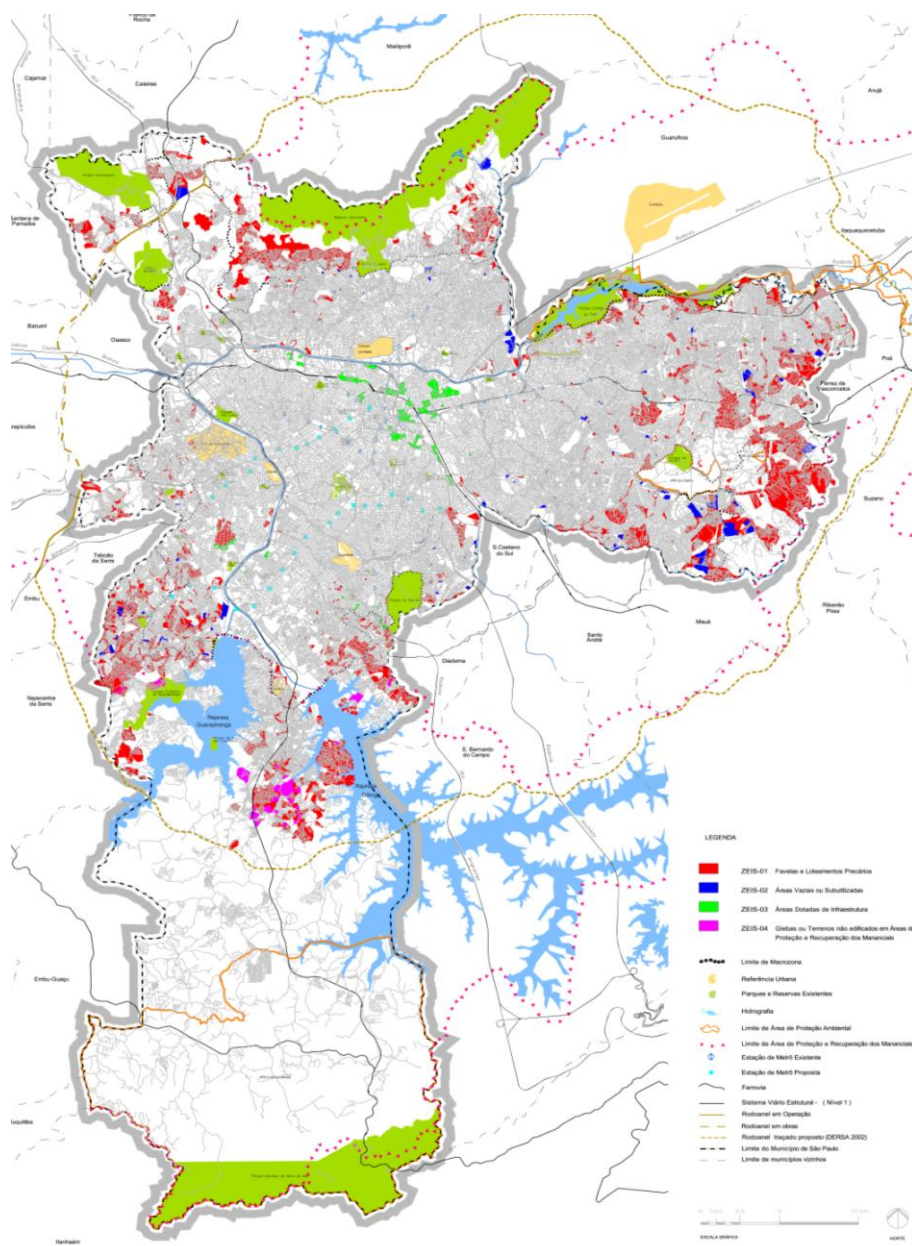


IMAGEM 09: SÃO PAULO – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DEFINIDAS PELO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2005
 FONTE: PMSP

A favela do Jardim Edith, como será visto a seguir, formou-se nas áreas desapropriadas pelo DER em 1970, para a construção do anel viário, permitindo que alguns funcionários do próprio DER ocupassem os imóveis vazios. Com as mudanças de governo e a paralisação das obras, a área passou a atrair migrantes que vinham trabalhar em São Paulo, iniciando, assim, a sua ocupação. A formação e adensamento da área acompanhou um fenômeno característico da época, com a proliferação das favelas na cidade de São Paulo, constituído da construção de moradia, pelo próprio morador, em terras públicas próximas aos centros produtivos. (FIX, 2007)

Em diversos Relatórios da EMURB sobre a Operação Urbana Água Espraiada, vêm sempre indicados os valores gastos nas obras viárias com recursos dos CEPACs, entretanto, na rubrica “Habitações de Interesse Social”, o mesmo relatório indica apenas que as obras estão “em estudo”.

Aos poucos, a administração municipal conseguiu retirar, utilizando verba de atendimento, quase todas as famílias da área. Um projeto habitacional está sendo desenvolvido, mas, provavelmente, não irá atender à necessidade de todos.

Antes mesmo da denominada Operação Urbana, a retirada da favela representava a valorização da área onde seria construído o Centro Empresarial Nações Unidas, empreendimento comercial com 272 mil metros quadrados, que iria concentrar a sede de grandes empresas nacionais e estrangeiras, hotéis e bancos, com a pretensão de ser um mini Rockefeller Center. Esse empreendimento começou a ser planejado em 1980, pela Bolsa de Imóveis de São Paulo, a partir de um terreno na Marginal Pinheiros, situado ao lado da favela da Água Espraiada, fator esse que barateou o seu custo. (FIX, 2007)

O projeto de prolongamento da Av. Água Espraiada foi elaborado a partir da aprovação, na Câmara, da Lei da Operação Urbana, em 2001, e inclui uma previsão de aproximadamente 6.000 unidades habitacionais de interesse social, conforme as ZEIS existentes ao longo de seu traçado.

A Lei n.º 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, compreende, de acordo com o próprio texto legislativo, “um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por

intermédio da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando à melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais, na área de influência da atual Avenida Água Espraiada.” A Lei definiu um Programa de Intervenções que garantisse o pleno desenvolvimento urbano e preservasse a qualidade ambiental da região. O objetivo primordial dessa Operação Urbana foi a “complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres, de uso público, com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social destinadas à população moradora em favelas atingidas pelas intervenções necessárias”.

O novo sistema viário previsto pela Lei definia a canalização do córrego Água Espraiada e a construção de uma grande avenida, com 40 m de largura e 4.500 m de extensão, ligando a Marginal Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes. Estava prevista, também: a construção de duas pontes cruzando o Rio Pinheiros; passagens em desnível junto aos principais cruzamentos; a execução de túnel de aproximadamente 400 (quatrocentos) metros de extensão, sob a Av. Engenheiro Armando de Arruda Pereira, promovendo a ligação entre a via expressa Rodovia dos Imigrantes e a Av. Roberto Marinho. Assim sendo, a Lei definiu todas as intervenções de infraestrutura a serem realizadas. Autorizou, também, as desapropriações necessárias e a implantação de Habitações de Interesse Social.

Por tratar-se de uma área de grandes proporções, abrangendo vários bairros, de diferentes tipos de usos e ocupação do solo, a Operação Urbana criou diferentes setores, para poder tratar de maneira diferenciada as desigualdades existentes na região, relacionadas com a distribuição espacial da população, às atividades econômicas e sociais, além da oferta de infraestrutura e de serviços urbanos. Esses setores são: Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, ChucríZaidan e Americanópolis. Foi definido pela Lei que o Setor Americanópolis, lindeiro à Imigrantes, teria prioridade para a implantação de programas habitacionais e as 24 ZEIS demarcadas pela Lei, dentro do perímetro da Operação Urbana, previam a consolidação das famílias moradoras e a produção de Habitação de Interesse Social.

Já se passaram quase 10 anos da aprovação dessa Operação Urbana, as pontes estaiadas já foram executadas, mas as 600 unidades habitacionais previstas para atender as famílias do Jardim Edith, atingidas nesta primeira parte da intervenção, ainda não foram construídas. Passados todos esses anos, e após novo cadastramento, as famílias vivendo em condições precárias perfazem quase 10 mil.

Em entrevista realizada em novembro de 2010 na HABI – Superintendência de Habitação da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, com o Diretor da Habi Sudoeste, responsável pelo atendimento às famílias da área do prolongamento da avenida, foi relatado que o novo projeto da Avenida Água Espreada encontra-se em fase de licitação, dividido em quatro setores, sendo que, em cada um deles, inclui-se a construção de mil unidades habitacionais, perfazendo um total de 4 mil. As restantes 6 mil unidades habitacionais a serem construídas em parceria com o CDHU, por intermédio de convênio, ainda não têm terrenos previstos e poderão, inclusive, segundo informações obtidas na HABI, ser construídas fora do perímetro da Operação Urbana.

Em 23/11/2009, em audiência pública convocada pela Prefeitura Municipal, foi apresentado um projeto de construção do túnel, com extensão muito maior do que a prevista na Lei. O mesmo teria 3.800 metros de extensão e custaria R\$ 1,6 bilhões de reais. Em janeiro de 2010, o projeto do túnel foi alterado, passando a 2.400 metros. Embora o tamanho do túnel tenha diminuído, o custo aumentou para R\$ 2,2 bilhões. Os dois projetos, no entanto, estão em desacordo com a Lei da Operação Urbana, que determina, conforme texto aprovado, que o tamanho do túnel seja de 400 metros. Para alterar o tamanho do túnel, a Lei deveria ser alterada antes, ou seja, a Prefeitura teria que mandar um novo projeto de lei, com as alterações, para a Câmara Municipal.

O Objetivo da Operação Urbana deveria ser canalizar o córrego e revitalizar a área, urbanizando as favelas dentro de seu perímetro, conforme o previsto pela lei de 2001. Hoje em dia, praticamente 10 anos após a sua aprovação, o projeto ainda está sendo modificado, sem a aprovação da Câmara, o que o torna ilegal. Mas a licitação já foi feita, sendo que dois dos setores já têm empresa selecionada para a execução da obra.

A polêmica foi gerada porque o túnel que originalmente seria construído, de acordo com as especificações da lei que define a Operação Urbana, é muito diferente do que a Prefeitura quer construir agora. A embocadura e a desembocadura do túnel não obedecem ao projeto inicial, aprovado juntamente com a lei da operação. Tal fato tem preocupado os moradores da região em que o mesmo será construído, pois muitas famílias serão atingidas com a mudança do projeto.

O impacto da obra será muito maior do que o esperado. De acordo com o novo Projeto Executivo, apresentado em setembro de 2010 à Comissão de Finanças do Município, por seu autor, o arquiteto Paulo Bastos, na nova avenida, as pistas expressas, que estavam no projeto original da Operação, serão substituídas por um túnel que ligará a Avenida Roberto Marinho à Rodovia Imigrantes: o túnel, que teria 400 m no projeto inicial, teve o seu trajeto ampliado pelo novo projeto, para mais de 2.000 metros, além de atingir um número maior de famílias a serem deslocadas. O custo previsto para essa obra do túnel é de 2 bilhões de reais (IMAGEM 10).



IMAGEM 10: PLANTA DO NOVO PROJETO
FONTE: FOLHA DE SÃO PAULO DE 13/11/2009

Durante sua apresentação, o arquiteto foi questionado sobre a modificação do projeto e defendeu sua proposta, argumentando que o túnel e o parque requalificariam a região, contribuindo com o meio ambiente e, apesar da retirada dos moradores, seria uma obra mais rápida, o que traria menos transtornos à população. Será grande o impacto gerado em virtude da modificação do projeto original, aprovada pela operação urbana, com a criação de um parque linear no local onde estava prevista a avenida, agora transformada em túnel, aumentando o número de famílias a serem removidas. Além do mais, o projeto foi modificado sem a respectiva alteração na Lei que define a Operação Urbana, portanto ilegal, pois a Câmara Municipal não foi consultada. Segundo o arquiteto, a discussão sobre a legalidade ou não desta obra não lhe diz respeito, visto que foi contratado para executar os projetos.

Em virtude desse novo projeto, serão necessárias as desapropriações dos imóveis do entorno do túnel, sendo que parte deles encontra-se fora do perímetro da Operação Urbana e, portanto, não foram incluídas no orçamento. A Prefeitura diz que só usará o dinheiro proveniente dos títulos CEPACs. Em 6 anos, os CEPACs vendidos renderam, conforme se pôde constatar acima, cerca de R\$ 851,7 milhões de reais. O Secretário declarou que complementarás as verbas com recursos do orçamento. Conforme dados obtidos na Câmara Municipal, o Tribunal de Contas do Município apontou o problema, e a Prefeitura terá que redirecionar recursos originalmente destinados a áreas prioritárias, para complementar o montante necessário para a realização das obras (IMAGEM 11 E 12)



IMAGEM 11 E 12 : CONTRASTES DA AV. ÁGUA ESPRAIADA
FONTE: ARQUIVO PRÓPRIO

Além do problema da falta de verbas, o TCM também apontou o fato de as habitações sociais não terem constado do edital de pré-qualificação das empresas. Por esse motivo, as empresas que ganharam a licitação poderão subcontratar outras empresas para fazer as residências. Pelo edital, serão construídas 10.000 habitações: 6.000 em convênio com a CDHU e outras 4.000 pelas empresas que farão a obra, podendo ser empresas subcontratadas. Porém, não se conseguiu encontrar qualquer convênio assinado entre a Prefeitura Municipal e a CDHU.

A Secretária Adjunta da Secretaria Municipal de Habitação, SEHAB, Elizabeth França, afirmou, em audiência pública, que a Secretaria estima que haja 10.000 famílias na região, mas que apenas 7.500 serão de fato afetadas. Garantiu que 10.000 unidades serão construídas. Os terrenos serão indicados pela Secretaria de Habitação.

Os moradores que estavam presentes contestaram. Segundo eles, não há terrenos disponíveis na região. Um dia depois da audiência, o Prefeito publicou no Diário Oficial o Decreto n.º 51.602/10, declarando de utilidade pública, para serem desapropriados, imóveis particulares situados no Distrito do Jabaquara, necessários para a implantação de casas de ventilação para o túnel que ligará a Av. Roberto Marinho à Rodovia dos Imigrantes, contidos numa área total de 24 mil metros quadrados. Em toda essa extensão pode haver cerca de 100 imóveis.

As habitações populares e as desapropriações são o ponto em que há maior divergência com a população. Há muitos moradores em habitações irregulares e, de acordo com a população, serão muito mais do que 10.000 famílias afetadas. Ao final da audiência pública, os vereadores concluíram que a Prefeitura deverá encaminhar um novo projeto de lei à Câmara para a devida alteração da lei que criou a Operação Urbana Água Espaiada. Questionado a respeito da substituição do projeto original pelo atual, o arquiteto responsável pelos dois projetos, tanto o original da Lei, como o atual, defendeu a construção do túnel. Segundo ele, o túnel e o parque qualificam a superfície, que não seria, dessa forma, ocupada por veículos.

O Estatuto das Cidades e a Medida Provisória n.º 220/2001 garantem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia a quem estiver em posse de área pública desde uma data anterior a junho de 1996. Entretanto, as áreas ocupadas precisam apresentar condições urbanísticas adequadas e infraestrutura, e não podem estar em locais de risco à saúde pública. O ocupante também não pode residir em terreno com área ou fração ideal superior a 250 metros quadrados, nem possuir outro imóvel urbano ou rural, a qualquer título. Outra vantagem da nova legislação é permitir a desafetação, por decreto, das novas áreas públicas municipais situadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ocupadas por núcleos habitacionais de população de baixa renda (IMAGEM13 E 14).

A medida garantirá agilidade ao processo. Mas a EMURB definiu, após largo levantamento de lotes subutilizados, segundo informações obtidas em entrevista com técnico da SP Urbanismo, empresa municipal que substituiu a EMURB, por desapropriar áreas no setor Jabaquara, num total de 106 mil metros quadrados, com fins habitacionais. A partir dos Decretos de n.º 50.998 até o Decreto 51.036, todos de 17/11/2009, tais áreas deverão ser utilizadas pelas empresas que ganharam a licitação das obras da avenida, num total previsto de 4.000 UH.



IMAGEM 13 E 14: DIVERSAS ÁREAS JÁ DEFINIDAS COMO ZEIS ÀS MARGENS DA AV. ÁGUA ESPRAIADA
FONTE: ARQUIVO PRÓPRIO

Em função do novo projeto, a pedido da EMURB, foi realizado um novo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), realizado pela GEOTEC – Consultoria Ambiental Ltda, em 2009, como parte do processo do licenciamento ambiental de empreendimento que inclui, conforme o citado relatório, três intervenções associadas: (i) o prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho, a partir da Rua Dr. Lino de Moraes Leme até a Rodovia dos Imigrantes (SP-160), por meio de um túnel, de aproximadamente 2,3 km, além de rampas de acesso e alças de conexão com a rodovia dos Imigrantes; (ii) a implantação de um Parque Linear sobre área de fundo de vale ao longo do córrego Água Espriada, atualmente ocupada por habitações irregulares – muitas delas em situações precárias e de risco; (iii) a construção de uma Via Parque, estrutura viária de uso local que contorna o parque proposto e permite ligações viárias locais entre os bairros do entorno.

Se não houver mecanismos que permitam, por meio de parcerias com a iniciativa privada, a sua construção, mais uma vez a cidade como um todo irá perder a mais-valia gerada pela intervenção urbanística.

2.2. JARDIM EDITH

Conforme referido anteriormente, a área desapropriada pelo DER, ao longo do córrego Água Espriada, na década de 70, para implantar um anel viário ligando as marginais com a Rodovia dos Imigrantes, foi sendo gradativamente ocupado. A década de 1980 assistiu a grandes transformações na sociedade brasileira. O processo de redemocratização do país deu espaço para que a população exigisse a casa própria, estimulando a ação de movimentos sociais. Destacam-se os movimentos relativos à moradia que foram se organizando, reivindicando e apresentando propostas para a solução de seus problemas habitacionais. As invasões e ocupações organizadas surgem, a partir de 1981, como opção para famílias de baixa renda, que não conseguiram local para morar. Invadindo áreas, construíram favelas que eram vistas pelo Poder Público e pela sociedade como um “trampolim” para a cidade. Para eles, existia uma justificativa, pois o migrante, ao chegar à capital, construía um barraco na favela, até poder se estabelecer

definitivamente. Consideradas ocupações espontâneas de terra, a moradia em favela já vinha crescendo significativamente desde 1970 e, praticamente, passaram a ser insuficientes para abrigar a grande demanda de trabalhadores sem opção de moradia. (CALDEIRA, 2000)

Em 1995, a área ocupada era composta de 68 núcleos de favelas, que foram ocupando os vazios ao longo das margens do córrego, com uma população superior a 50 mil pessoas (FIX, 2001). Um desses núcleos, conhecido por Jardim Edith, localiza-se entre a Marginal Pinheiros e a Av. Luiz Carlos Berrini, nem uma área de 68 mil metros quadrados, justamente no local por onde passaria a avenida que faria a interligação com a Marginal e que já era ocupada, à época, por aproximadamente 3 mil famílias. (FIX, 2001)

Para a interligação da avenida, foi necessária a retirada das famílias anteriormente cadastradas pela Prefeitura. De acordo com relato de FIX (2001), ao serem cadastrados, os moradores da favela deviam optar entre comprar uma moradia financiada e construída pela Cohab, na Cidade Tiradentes (situada na Zona Leste a 50 km da favela), ou receber uma verba em dinheiro ou, ainda, ganhar uma passagem para a terra natal. O trabalho de mestrado de Fix descreve minuciosamente a remoção das famílias e as condições em que ocorreram.



IMAGEM 15: A FAVELA JARDIM EDITH

FONTE: <http://www.sampaonline.com.br/reportagens/fotos/jardimedith.jpg>

Em 1995, a avenida foi inaugurada pelo então prefeito Paulo Maluf. Os moradores remanescentes na área do Jardim Edith continuaram em parte da área não utilizada nas obras. Em virtude de sua localização privilegiada, junto ao Centro Empresarial Nações Unidas, ao World Trade Center, ao Hotel Meliá e ao Shopping D&D, a área foi valorizando, com o decorrer dos anos, sendo disputada por diferentes setores da construção civil e tornando-se alvo de especulação imobiliária (IMAGEM 15).

Com a aprovação da Lei da Operação Urbana Água Espreada, em 2001, e do novo Plano Diretor Estratégico, em 2002, iniciaram-se novas prerrogativas sobre essa área remanescente. A área foi definida como ZEIS, permitindo sua utilização apenas para habitação de interesse social. O novo projeto da operação urbana previa a construção de uma ponte estaiada sobre o Rio Pinheiros e a construção de 6 mil unidades habitacionais de interesse social distribuídas por toda a extensão da avenida.

Mas, apesar disso, recentemente a Prefeitura tentou remover essas famílias e, em outubro de 2007, ofereceu cheques-despejo no valor de 5 a 8 mil reais ou uma moradia em um conjunto habitacional da CDHU, no Campo Limpo, situado a aproximadamente 18 km da favela, visando à retirada dos moradores, contrariando o que fora definido em Lei, segundo a qual as famílias atingidas deveriam permanecer dentro do perímetro da Operação Urbana.



IMAGEM 16 E 17: AS OBRAS DAS UNIDADES HABITACIONAIS DO JD EDITH AINDA NÃO FORAM INICIADAS. IMAGENS DO LOCAL EM MAIO/2011
FONTE: ARQUIVO PRÓPRIO

Cerca de 500 famílias aceitaram uma entre essas alternativas propostas pela Prefeitura e já saíram do local, mas 274 famílias permaneceram reivindicando moradia digna no mesmo local, conforme prevê a Lei que regula a operação urbana. Tais moradores estão organizados e têm recebido apoio de diversas entidades, como o Instituto Polis, a Defensoria Pública de SP, além de estarem respaldados pelos novos mecanismos do Estatuto da Cidade que, ao definir as Operações Urbanas Consorciadas, prevê que os recursos captados a partir das contrapartidas da iniciativa privada sejam investidas, em sua totalidade, na área abrangida pela intervenção, e que as famílias poderão ser removidas, mas devem permanecer dentro do perímetro definido pela operação.

Porém, o simples fato de a área ser incluída como ZEIS não encerrou a tentativa de desocupação da área. A Associação de Moradores do Jd. Edith entrou na justiça e, em abril de 2008, obteve uma liminar favorável à suspensão das remoções e, em função disso, em maio de 2010, obteve um acordo homologado, assinado entre a Municipalidade, a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Associação dos moradores, garantindo a urbanização da área, a construção de unidades habitacionais, uma creche, uma Unidade Básica de Saúde, espaço de lazer e uma escola técnica de gastronomia.

No início de 2009, os moradores deixaram pacificamente o local, permitindo a construção das unidades habitacionais e dos equipamentos públicos. Após a conclusão das obras, as famílias deverão retornar ao local. O projeto com 7 blocos, num total de 240 unidades (o previsto eram 600) com, em média, 50m² cada um, foi elaborado pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha, em parceria com o MMBB (IMAGEM 16 E 17).

Esse projeto inicial já foi modificado duas vezes, agora serão as mesmas 240 unidades, divididas em 3 blocos. Com todas essas modificações, a população envolvida fica apreensiva e descrente. Conforme salientou JACOBS, 2000:

Ninguém se interessou em saber o que queríamos quando construíram este lugar. Eles demoliram nossas casas e nos puseram aqui e nossos amigos em outros lugares. Perto daqui não há um único lugar para se tomar um café, comprar um jornal ou pedir emprestado algum trocado. Ninguém se importou com o que precisávamos. Mas os poderosos vêm aqui, olham para este gramado e dizem: Que maravilha! Agora os pobres têm tudo!” de

uma moradora de um conjunto habitacional em EastHarlem, NY, justificando a reclamação dos moradores sobre a existência de um canteiro gramado no conjunto habitacional. (JACOBS, 2000, p. 14)

Como se pode ver, este estudo de caso pretendeu descrever o processo de intervenção em uma área da cidade, cuja população moradora ficou durante duas décadas lutando para permanecer no mesmo local, mas que, em virtude de uma vertiginosa valorização da área em questão, sofreu pressões do mercado imobiliário para sua liberação. Porém, devido ao fato de tratar-se de uma população organizada, acostumada a, durante anos, enfrentar decisões de remoção feitas pela municipalidade, hoje aguarda a construção das unidades habitacionais já definidas e projetadas. A obra ainda não foi iniciada.



IMAGEM 18: VISTA AÉREA DE BARCELONA
FONTE: UPC

O CASO DE BARCELONA

CAPITULO 3. - ESTUDO DE CASO: BARCELONA

Como no caso de São Paulo, inicia-se este capítulo também com um breve histórico. A cidade de Barcelona foi fundada pelos romanos, no final do século I AC, em uma pequena colina situada entre os deltas dos rios Bèsos e Llobregat. Foi cercada por uma muralha, no século II, e era considerada uma cidade próspera, apesar de não ser a capital da província que, à época, era Tarragona, situada a 80km ao sul, também às margens do Mediterrâneo.

Em 415, a cidade foi conquistada pelos visigodos e, no início do século VIII, pelos mulçumanos, dominação esta que durou quase um século, quando um exército francês, a mando de Carlos Magno, conquistou a província, nomeando alguns condes para governá-la. Ao final do século XII, Barcelona, com uma crescente frota naval destinada ao comércio, era uma das mais importantes cidades do Mediterrâneo Ocidental. Com a queda de Constantinopla, em 1453, nas mãos dos otomanos, finalizando a possibilidade de comércio com o oriente, além de todos os inconvenientes causados pelas guerras civis e pelas epidemias trazidas pela “peste negra”, iniciou-se um período de decadência que abrangia toda a região da Catalunya. Esse período durou até o início do sec. XVIII.

A partir de 1725, a cidade de Barcelona começou a se recuperar e, em 1791, já tinha 125.000 habitantes. Com o aumento demográfico, desenvolveu-se o comércio e a indústria, especialmente a indústria têxtil que, no início do sec. XIX, já contava com 10 mil trabalhadores. Iniciou-se a conformação de uma cidade moderna: a urbanização das Ramblas, a construção de Barceloneta, a construção das universidades etc.

Com a perda das colônias americanas e o fechamento do mercado gerado por aquelas, novamente se inicia um período de crise. Em 1832, Barcelona torna-se a capital da província e começa um período de desenvolvimento da indústria algodoeira e metalúrgica, multiplicando-se as entidades de crédito. Em 1877, a cidade já tinha 250.000 habitantes. Em 1854, foi autorizada a derrubada das muralhas que impediam o crescimento da cidade e, em 1859, aprovou-se o plano urbanístico de Idelfonso Cerdà. A Exposição Universal de 1888 representou um

impulso, equiparando Barcelona às cidades desenvolvidas da Europa, gerando uma onda migratória interna na Espanha.

Ao final da primeira guerra mundial, irrompe um período de profunda crise econômica, quando, em 1923, após anos de enfrentamentos sociais, o capitão Primo de Rivera, após um golpe de estado, instala um período de ditadura. Apesar da repressão, pode-se dizer que foi um período próspero, para a cidade, que culminou com a Exposição Internacional de Barcelona de 1929. A queda da ditadura resultou no triunfo eleitoral da esquerda Republicana, que proclamou em Barcelona o Estado Catalão da Republica Federal Espanhola. Para frear esse movimento, o governo de Madrid viu-se obrigado a reestabelecer a *Generalitat*, o órgão secular de governo, dissolvido em 74, e promulgou o Estatuto de Autonomia de 1932.

Durante a guerra civil espanhola, Barcelona sofreu grandes bombardeios por ar e por mar. A ditadura franquista prolongou-se por quase 40 anos, trazendo para a cidade um retrocesso, tanto no aspecto cultural, como comercial e político. Foi abolido o governo autônomo, que tinha alcançado tanto desenvolvimento desde o século anterior, além de proibir a língua catalã em todo o território.

Portanto, foi necessário que transcorresse toda uma geração, para que o desenvolvimento econômico atingisse os mesmos níveis de vida alcançados no período anterior à guerra. No princípio dos anos 60, Barcelona experimentou novamente um grande desenvolvimento econômico, atraindo uma grande migração interna, e também externa, o que causou, na cidade, um grande déficit estrutural viário, de infraestruturas urbanas e habitacional. Em 1957 já havia falta de 62.000 residências, o que levou a um crescimento urbano descontrolado, gerando guetos para os imigrantes.

Com a morte do general Franco, reestabeleceu-se a democracia no país, e Barcelona voltou a ser a capital da Catalunya. Iniciou-se a recuperação das infraestruturas da cidade, que culminou com as remodelações urbanas, descritas posteriormente, neste trabalho, para as Olimpíadas de 1992.

Com a promoção desse evento e com as diversas intervenções na cidade, Barcelona passou a ser um dos principais destinos turísticos da Europa. Todo esse conjunto de ações e acontecimentos geraram a valorização do solo urbano e, conseqüentemente, o encarecimento dos imóveis, a especulação imobiliária e a falta de solo urbano disponível.

Para nós, brasileiros, é interessante poder conhecer e conviver com outras realidades; é igualmente bom entender e poder ver as coisas acontecerem, assim como apreciar as propostas de desenvolvimento urbano sendo executadas. Nesse sentido, observa-se que a Espanha tem um histórico, assim como o Brasil, de muitos anos de ditadura militar. Na Espanha, porém, após o período de abertura, a transição foi conduzida pelo rei Juan Carlos I, sob regime de monarquia parlamentar, iniciando-se uma nova era política naquele país. Ao sancionar formalmente a nova Constituição, o estado de direito foi restituído e muita coisa foi modificada no campo do Urbanismo, especialmente na Catalunya.



IMAGEM 19: BARCELONA 1980
FONTE: UPC



IMAGEM 20: BARCELONA 2002
FONTE: UPC

O processo de urbanização de Barcelona ocorreu, sempre, paralelamente aos grandes eventos internacionais realizados na cidade, como no caso das Olimpíadas de 1992 (IMAGEM 19 E 20). Foram bem aproveitados os recursos internacionais destinados a transformar a cidade, conforme será exposto mais adiante.

A partir da Lei do Solo de 1976, o conceito de solo urbano e as operações de reforma interior tornaram-se essenciais para as estratégias urbanísticas dos planos elaborados na Catalunya. Os objetivos foram definidos para a reabilitação do tecido urbano, a conservação do Patrimônio Histórico e a recuperação e desadensamento de áreas deterioradas.

Conforme previsto pela Lei del Suelo, foram incorporadas algumas inovações, tal como a obrigatoriedade de se prever, além de um novo regime urbanístico do solo, o término da execução dos planos, evitando, assim, previsões meramente especulativas e não justificadas com o crescimento real. Referindo-se ao Plano Metropolitano de Barcelona – PGM 76, o arquiteto Oriol Bohigas afirmou que:

...estes planos que são construídos exclusivamente dentro de uma linha formal da edificação, sem ter a proposta global e estruturadora com cidade, a infraestrutura, que ainda está nas mãos dos técnicos municipais de Obras Públicas, que atuam, em muitos casos, com uma dinâmica própria, à margem do Plano e dos critérios básicos do desenho urbano que o Plano deveria conter. (BOHIGAS apud ACEBES, 2000, p. 72)

Esta é a crítica feita aos planos que se preocupam em implementar uma legislação urbanística muitas vezes fora da realidade da cidade, pois ao se projetar a cidade e o território por partes, fragmentada, não se produziu efeito qualitativo desejado sobre o ambiente e o seu entorno. Como não poderia deixar de ser, o Plano Geral Metropolitano - PGM também teve suas objeções, mas, apesar disso, continuou vigente e sendo posto em prática aos poucos, respaldado pelos Planos de Reforma Interior.

O Plano Geral Metropolitano de Barcelona - PGM, aprovado em 1976 e vigente até a presente data, previa uma série de zonas de transformação em toda a região metropolitana. Cada zona de transformação deveria ser detalhada com um plano específico, o Plano Especial de Reforma Interior. Em 1989, com a definição

de Barcelona como sede dos Jogos Olímpicos de 1992, iniciou-se uma série de projetos e parcerias com entidades privadas, para a elaboração e o detalhamento desses planos de reformas do PGM. Essas transformações geraram uma grande modificação na urbanização de toda a cidade. O mapa abaixo é meramente ilustrativo pois não convém neste trabalho detalhar as diretrizes gerais do Plano (IMAGEM 21).

Este plano encontra-se vigente até os dias de hoje, apesar de ter sofrido algumas modificações ao longo dos PERI – Planos Especiais de Reforma Interior. De acordo com o artigo 16 do Plano Geral Metropolitano, as prefeituras locais interessadas em modificar a dinâmica urbana, não previstas no Plano Geral, deverão propor sua revisão, por meio de operações de reforma interior, conforme autoriza o artigo 23 da Lei do Solo. Segundo esse artigo, para que sejam aprovadas, tais modificações no Plano Geral devem conter os projetos, um relatório técnico justificando a reforma proposta, um relatório sobre a validade jurídica das soluções sugeridas e um estudo demonstrando que a reforma não afeta negativamente a densidade, ou alguma falha no fornecimento de equipamentos coletivos da área objeto de intervenção, bem como a permanência de áreas livres ou áreas verdes.

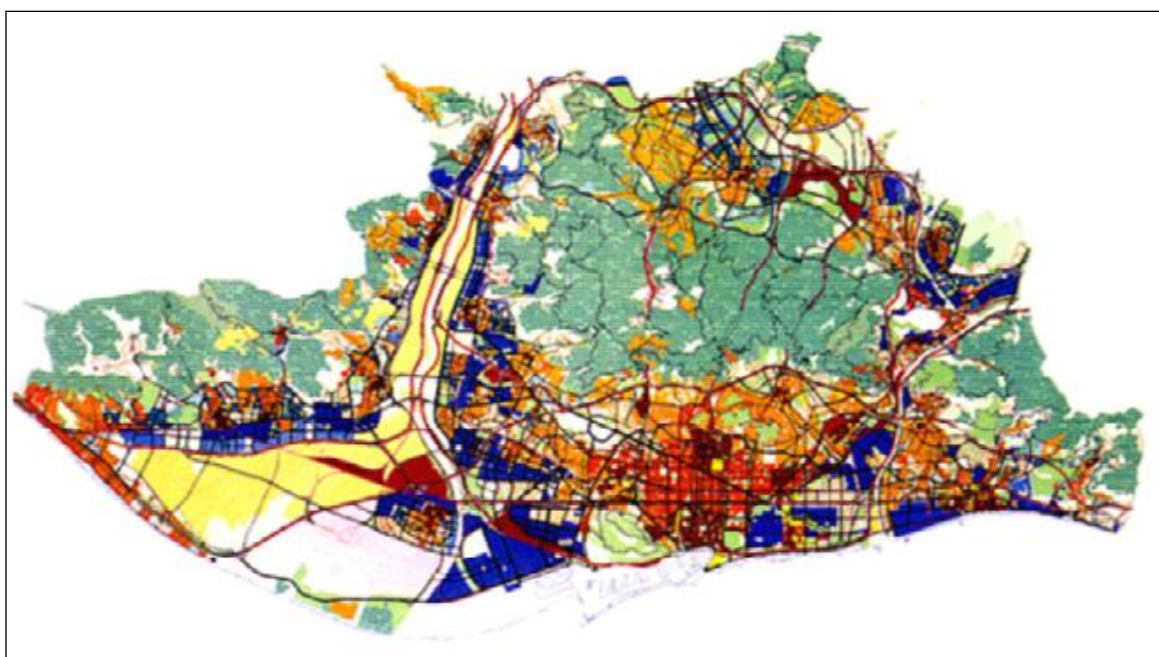


IMAGEM 21: BARCELONA – PLANO GERAL METROPOLITANO 1976
FONTE: UPC

Já se iniciaram os estudos para a revisão do Plano Metropolitano. Estão sendo avaliados modelos que têm como referência o crescimento da população, habitações e locais de trabalho adotado pelo programa de planejamento da Catalunya, com um pré-dimensionamento para as reformulações de planos territoriais, tendo como horizonte o ano de 2026. Esse cenário aponta para uma população de 8 milhões de habitantes e de 4 milhões de postos de trabalho previstos para toda a Catalunya. De acordo com essas previsões, conta-se com a incorporação de 1,5 milhões de imigrantes, nos próximos 50 anos, e com a geração de 1 milhão de locais de trabalho nesse período, que correspondem a um incremento de 1,25% ao ano.

Com relação à produção de habitação de interesse social, de acordo com o decreto Legislativo DL 1/2010, de 3 de agosto de 2010, pelo qual foi complementado o Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julho, conhecido como a Lei de Urbanismo da Catalunya, em seu artigo 57 define que nos planos municipais de gestão urbana, ou em suas alterações e revisões, deve ser reservada, para a construção de habitação pública, pelo menos a quantidade de solo necessária para a construção de 30% do total destinado para a introdução de novos imóveis residenciais, dos quais 20% devem ser destinados a habitações sociais em geral, e/ou de tratamento especial, e 10% para a construção de habitação com preço subsidiado. Para efeito do cálculo dessas reservas mínimas, é considerada a área residencial projetada, não sendo contabilizadas, nesse cálculo, as áreas dos edifícios existentes para uso residencial nesse setor ou polígono. As reservas de áreas para a construção de habitação pública devem ser distribuídas de maneira equilibrada, evitando a concentração excessiva de habitação de interesse social e, conforme define o próprio texto da lei: “a fim de promover a coesão social e evitar a segregação territorial dos cidadãos com base em seu nível de renda” (DECRETO LEGISLATIVO 1/2010 - Tradução da Autora).

De acordo com ACEBES, a melhor maneira de se abordar o problema para o acesso à moradia é definir, em lei, uma provisão de terra para poder atender às necessidades, dentro dos projetos de intervenção urbana. De acordo com a Lei LC 05 – como é denominada a Lei de Urbanismo da Catalunya, aprovada em 2005 – foram estabelecidas as seguintes exigências mínimas:

- a) O Plano de ordenação municipal deve reservar, para habitação de interesse social, o solo correspondente a 20% do limite previsto pelo plano para construção habitacional, em terrenos residenciais urbanos novos e terrenos urbanizáveis;
- b) O Plano aumenta a porcentagem acima de um adicional de 10%, para outras medidas destinadas a moradias acessíveis, como objeto de estímulo para a construção de habitação a preços acessíveis, em municípios com mais de 10 mil habitantes e sedes de municípios.
- c) A área habitacional construída, correspondente à cessão de uso obrigatória do solo urbano não consolidado e do solo urbanizável, se destinará à habitação de interesse social. A parte desta área que não se destinar ao uso de interesse social poderá ser objeto de venda, desde que o produto dessa venda efetive o direito de cidadania e o acesso a uma moradia digna. (NOGUERA, 2007, p.146 Tradução da Autora)

No entanto, conforme afirma o autor, para se obter um bom rendimento dessas possibilidades definidas em lei, devem ser cumpridas as seguintes condições: (i) que a tipologia das habitações de interesse social e das habitações de mercado geral sigam as disposições urbanísticas e construtivas estabelecidas pela legislação; (ii) que os mecanismos de acesso a essas habitações de interesse social bem como a sua manutenção indefinida impeçam ações fraudulentas por parte de seus beneficiados; (iii) que as municipalidades e seus gestores de urbanismo entendam que a habitação de proteção oficial, como é denominada na Catalunya a habitação de interesse social, é a única que pode dar acesso a uma moradia digna, a determinadas famílias, e que é equivocado afirmar que seus usuários, vindos de um extrato socialmente mais desfavorável, poderão se manter em sua moradia, para o que se tornam necessárias medidas mais específicas de atendimento.

Como se pode ver, ao definir o solo para a produção de habitação de interesse social, está sendo dado o primeiro passo para que uma parceria público-privada possa construir essas unidades, visto que um dos aspectos cruciais é a existência de solo disponível. Os promotores, tanto públicos quanto privados, podem construir as habitações de interesse social. O que as caracteriza são as limitações sobre o preço de venda ou aluguel. Na Catalunya há diferentes graus de

proteção, bem como distintos preços de venda final, tanto para vender os imóveis como para alugar.

A cada ano, os preços de venda ou aluguel são reajustados, em função de incrementos de custo de vida. Tradicionalmente, o preço da habitação protegida era muito menor do que os das unidades vendidas no mercado aberto, mas, atualmente, em função da crise financeira espanhola, em muitas áreas da Catalunya, os preços designados para essas habitações foram elevados, o que, na realidade, limitou sua produção, já que todos estão em igualdade de condições. Nos últimos anos, os promotores privados não têm tido interesse em investir recursos financiados pelo poder público, em função do alto custo financeiro e da crise financeira do país.

Uma das consequências mais importantes da ordenação urbanística nas Leis Espanholas é a determinação do direito à propriedade privada do solo, concretizada com a designação de diferentes usos e diferentes intensidades de edificação. Essa designação tem um efeito direto no rendimento econômico dos terrenos. Não há correspondência entre a ordenação e a distribuição da propriedade e, nas áreas de intervenção urbanísticas, impõem-se usos e intensidades muito diferentes, a terrenos de características similares. Esse conjunto de procedimentos é o que por muitos anos foi chamado, por diversos autores, de “loteria urbanística”.

Para tentar resolver e equilibrar este rendimento diferenciado, imposto pelo planejamento urbano, a Lei de Solo instituiu o princípio, segundo o qual, as cargas e os benefícios derivados do planejamento urbano devem ser distribuídos justamente entre os proprietários afetados por uma atuação urbanística, proporcionalmente ao tamanho de cada área atingida pelo plano. A aplicação desse princípio não é sempre possível e, para tal, foram criadas duas modalidades de atuação: poligonal ou isolada.

Para poder explicá-los, cabem alguns conceitos definidos pela Lei do Solo, que são sempre utilizados nestes casos:

- Entende-se por *carga urbanística* todo o conjunto de obrigações – doação de terrenos, urbanização etc. – que o proprietário deve cumprir como condição prévia à edificação em terreno de sua propriedade, atingida por um projeto;
- Entende-se por *benefício urbanístico* o resultado, econômico ou não, da construção e posse do uso da edificabilidade privada permitida pelo plano;
- A relação entre as cargas e os benefícios, em um âmbito territorial determinado, é o que se denomina “*aproveitamento urbanístico*”, e este conceito é o que servirá de base para definir se a relação entre cargas e benefícios é justa ou não, e se a distribuição entre os proprietários afetados é equitativa ou não.

Assim sendo, na unidade de execução, numa área afetada por uma atuação urbanística unitária, o tipo de atuação adota as seguintes classificações:

- Polígono de atuação - quando a atuação é uma poligonal definida em projeto e completa todos os requisitos exigidos pela Lei;
- Unidade de atuação - quando a atuação é poligonal, mas não completa todos os requisitos de um polígono definido;
- Polígono de desapropriação, quando a atuação é isolada e a área deve ser desapropriada.

Os mecanismos fundamentais que se deve utilizar em uma atuação poligonal, definida pelo poder público, são: a delimitação territorial da unidade de execução e a eleição dos sistemas de atuação que a lei estabelece para regulamentar todas as ações posteriores nessa área.

De acordo com o plano de intervenção, a delimitação dos polígonos e a criação das unidades de atuação devem ser definidas em lei específica, assim como nas operações urbanas no Brasil.

São características dessa modalidade de atuação:

1. Cessão obrigatória e gratuita dos terrenos que o planejamento designou para domínio público, infraestruturas e sistemas e, em se tratando de solo urbanizável, mais 10% de aproveitamento.

2. É obrigatório que os proprietários repartam o aproveitamento, de acordo com os critérios e técnicas estipulados pela lei.

Para que se possa delimitar um polígono de atuação devem ser cumpridos três requisitos, estabelecidos pela lei:

1. A dimensão e as características do polígono devem ser de tal forma que, uma vez feita a cessão gratuita de solo, determinada pelo planejamento, os terrenos edificáveis pelos particulares permitam que estes possam obter o aproveitamento urbanístico do terreno como um todo.

2. A delimitação do polígono deve possibilitar a divisão equitativa, entre os proprietários afetados, das cargas e os benefícios derivados da ordenação. Significa que não é possível delimitar um polígono onde se inclua alguma propriedade que, por alguma característica especial (tamanho, tipo de ocupação, patrimônio histórico etc.) não venha a ter o aproveitamento que lhe corresponderia.

3. A atuação prevista deve ser autônoma, tanto técnica como economicamente, pois uma atuação urbanística, sendo tecnicamente autônoma, fará com que os usos previstos na ordenação, ou seja, privada e lucrativa por um lado, mas em contrapartida inclua as doações de áreas e serviços de maneira a serem equilibradas e suficientes para assegurar a funcionalidade da intervenção, atraindo a participação da iniciativa privada. Em se tratando de cargas, de cessão de terrenos e de financiamento de urbanização, a intervenção deve resultar equilibrada, fazendo que a contrapartida entre os terrenos cedidos e coeficientes dos terrenos edificáveis seja assegurado, pois é a única forma de se fazer com que os benefícios obtidos pela urbanização do polígono sejam maiores que o custo dos investimentos na área. Sem isso, não existe o interesse do setor privado.

Caso esse equilíbrio seja ameaçado, existe a possibilidade, quando justificada, de se reduzirem as cargas de urbanização que irão sofrer os proprietários, a custo do poder municipal, a fim de equiparar-se com outras atuações que resultaram mais rentáveis. Essa redução, no entanto, deverá ser aprovada pelo Conselho Executivo da Catalunya. O que não se pode admitir, no caso em que as cargas

dificultem a rentabilidade da atuação, é aumentar os benefícios – incremento da edificabilidade, modificação dos usos ou variação dos tipos de ordenação – já que, assim, permitiria uma modificação parcial da ordenação, a qual perderia o seu equilíbrio global, conforme originalmente previsto. (NOGUERA, 2007)

Desse modo, a Lei de 1976 criou possibilidades legais de intervenção no solo urbano, atendendo à estratégica geral definida pelo plano urbanístico, ficando centralizadas nos seguintes aspectos: (i) a utilização dos diversos instrumentos de atuação para recuperar, para a municipalidade, solo gratuito ou oneroso, baseado na atuação poligonal descrita acima, definidas em suas regras; (ii) a ambiguidade dos conceitos de aproveitamento e valorização urbanística, como base para a determinação dos direitos de reparcelamento.

3.1. O PLANO ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR DA DIAGONAL POBLENOU

A partir das diretrizes da Lei do Solo, em Barcelona, no período de 1979 a 1992 desenvolveram-se os primeiros planos especiais, visando às Olimpíadas de 1992, evento este que levaria a cidade de Barcelona aos olhos de todo o mundo (IMAGEM 22).



IMAGEM 22: BARCELONA 1979-1992 – OS PROJETOS ESPECIAIS DE REFORMA INTERIOR
FONTE: UPC

De acordo com o exposto anteriormente, cada município define seus planos e, conseqüentemente, suas respectivas modificações. Os planos especiais de ordenação, portanto, podem sofrer alterações, mediante certa flexibilidade jurídica que assim permite. Assim, os PERI - Planos Especiais de Reforma Interior têm por objetivo transformar o planejamento territorial, em matérias específicas, tais como recuperação e melhora da paisagem urbana, transformação de conjuntos considerados patrimônio artístico e cultural, proteção de espaços fluviais e da paisagem e outras finalidades análogas.

Aprovado o Plano Metropolitano, qualquer modificação tem que ser efetuada por meio de planos especiais específicos e pré-determinados. Essa atuação através de planos especiais, possibilitada pela Lei de 1976, que define os padrões urbanísticos e as obrigações dos proprietários do solo urbano, está definida em seu artigo 23:

Os planos especiais de reforma interior têm como objeto a descongestão, a criação de intervenções urbanísticas e equipamentos comunitários, o saneamento de bairros insalubres, a resolução de problemas de circulação ou estéticos, a melhora do meio ambiente e dos serviços públicos e outros fins análogos. (LEY DEL SUELO, 1976 - Tradução da Autora)

Dentre estes, destacaram-se, na cidade de Barcelona, a recuperação do setor do bairro de Sant Martí, uma área relativamente central, mas que mantinha seu caráter fundamentalmente industrial, onde as atividades industriais e de armazenamento constituíam os usos predominantes, apesar do estado de precariedade do setor e da subocupação do patrimônio edificado. Os núcleos residenciais existentes na área, que em sua maioria eram anteriores à expansão industrial da metade do século passado, estavam ilhados do restante da cidade. Por ser considerada uma zona industrial, essa região, também denominada “levante” (zona leste), por muitos anos esteve marginalizada da dinâmica da cidade. Apesar de algumas iniciativas anteriores, no intuito de recuperá-la, como foi o caso do Plano Parcial “Levante Sur”, de 1966, nada se materializou.

Duas questões básicas definiram as diretrizes do desenvolvimento urbanístico da região, para a elaboração do Plano Especial. Em primeiro lugar, a ideia do prolongamento da Diagonal, conforme o projeto original de Cerdà, no qual uma grande avenida, cruzando diagonalmente a retícula da cidade, ligando o ponte ao levante (leste-oeste), constituía-se no elemento viário mais longo e mais emblemático da cidade, já em 1860. Em segundo lugar, apesar de incompleta, a existência da malha Cerdà, que durante anos pautou o crescimento da área de Sant Martí, em alguns de seus setores urbanizados, o que poderia facilitar a sua reimplantação (IMAGEM 23 E 24).

Assim, foram desenvolvidos pelo Departamento de Urbanismo de Barcelona os projetos de abertura da Diagonal até o Mar e do 22@Barcelona, descritos a seguir.

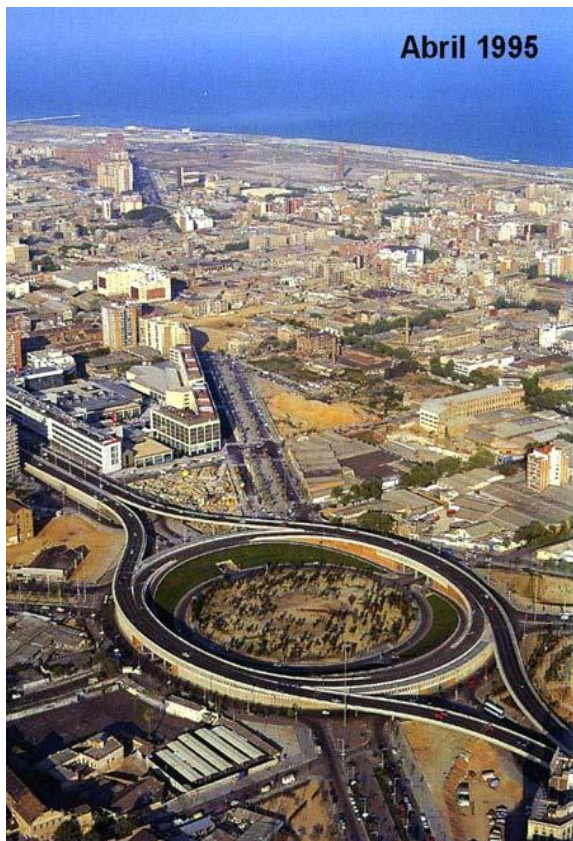


IMAGEM 23: DIAGONAL POBLENOU - DESDE A PRAÇA DA GLÓRIA ATÉ O MAR - 1995
FONTE: UPC



IMAGEM 24: DIAGONAL POBLENOU DESDE A PRAÇA DA GLÓRIA ATÉ O MAR - 1999
FONTE: UPC

3.1.1. Abertura Av. Diagonal até o Mar

Conforme dados do Departamento de Urbanismo, a Avenida Diagonal é, juntamente com a Rambla, uma das avenidas mais importantes de Barcelona, projetada por Idelfonso Cerdá, no Plano Urbanístico de Barcelona de 1870. É um eixo de conexão entre o Vale do Rio Llobregat e o mar, atravessando toda a cidade, no sentido SO-NO. No cruzamento da Diagonal com a Av. Meridiana, Cerdá projetou a Praça das Glorias para ser o novo centro de Barcelona. Esta praça divide a Diagonal em dois setores. O primeiro trecho, denominado simplesmente Av. Diagonal, está compreendido entre o extremo noroeste da cidade, ligado às principais vias de acesso, à cidade e à praça das Glorias. Atravessa predominantemente uma área residencial.

O segundo, denominado Av. Diagonal Mar, vai desde a praça até o mar. Este segundo tramo, atravessa o bairro de Poblenou, bairro este que, na segunda metade do século passado, em função de um desenvolvido caráter industrial, foi chamado de a Manchester catalã, baseado no setor têxtil, químico e de alimentação. A partir da década de 60, como em toda a Europa, inicia-se um período de desindustrialização, período em que o bairro perde grande parte de suas indústrias, tanto em função de crises sucessivas quanto de mudanças dos polígonos industriais para a área metropolitana.

A indústria tradicional transformou-se, em função de novas tecnologias e de novos modelos de organização, cada vez mais complexos. Os mercados tornaram-se mais competitivos e cada vez mais globalizados.

O bairro foi aos poucos perdendo suas características, devido à grande quantidade de instalações fabris desocupadas. As residências existentes, consideradas irregulares por estarem em uma zona industrial, eram ocupadas por seus antigos trabalhadores, agora desempregados ou trabalhando em condições precárias.

O projeto de intervenção urbanística, aprovado pelo Plano Especial de Reforma Interior, numa operação de atuação em 200 ha, caracteriza-se por uma combinação de usos residenciais, com o projeto 22@Barcelona, que pretende

desenvolver a indústria do conhecimento e novas tecnologias. Esse plano prevê uma série de operações imobiliárias, com a criação de novas vivendas, regularização e melhoria das existentes, implantação de comércio e de serviços, além do incentivo para instalação de universidades e da criação de espaços públicos. Esse modelo de uso misto do solo caracterizou o sucesso das intervenções já realizadas em Barcelona (IMAGEM 25 E 26).

O Plano Geral Metropolitano de Barcelona - PGM, aprovado em 1976 e vigente até a presente data, previa uma série de zonas de transformação em toda a região metropolitana. Cada zona de transformação deveria ser detalhada com um plano específico, o Plano Especial de Reforma Interior. Em 1989, com a definição de Barcelona como sede dos Jogos Olímpicos de 1992, iniciou-se uma série de projetos e parcerias com entidades privadas, para a elaboração e o detalhamento desses planos de reformas do PGM. Essas transformações geraram uma grande modificação na urbanização de toda a cidade.

A melhora nas condições de acessibilidade, consequências da retirada da linha férrea que margeava o litoral, criando uma barreira entre a cidade e o mar, valorizaram as áreas a sudoeste da cidade, até então relegadas a um segundo plano, com grandes áreas industriais decadentes e sem interesse para o mercado imobiliário. Com a remodelação da Praça das Glórias, a construção da Vila Olímpica, com seus equipamentos culturais e de lazer e a construção da Ronda

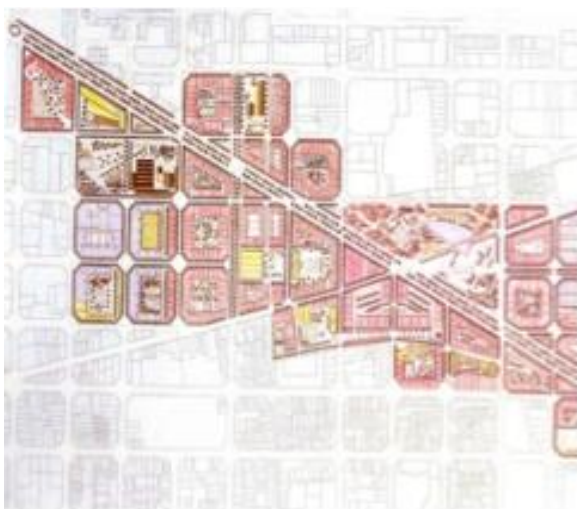


IMAGEM 25: PROJETO DIAGONAL MAR
FONTE: UPC

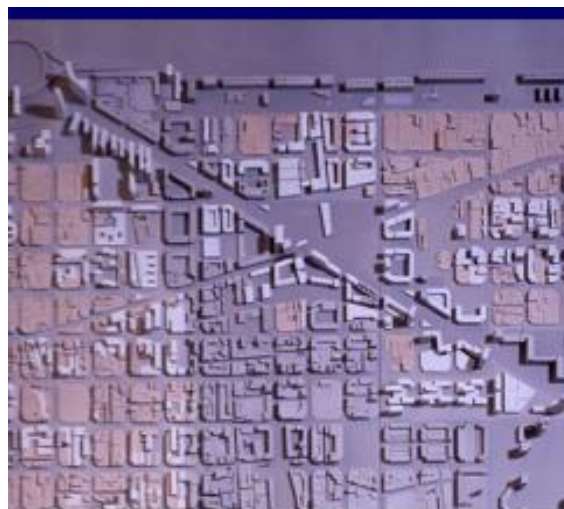


IMAGEM 26: MAQUETE DIAGONAL MAR
FONTE: UPC

Litorânea, tornou-se inevitável o prolongamento da Diagonal até o mar, já prevista por Cerdà, desde 1859, como importante eixo viário da cidade. (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1996)

Duas questões básicas incidiram nas diretrizes adotadas pelo Plano Especial de Reforma Interior Diagonal Poblenou, que se iniciou em 1989. Primeiramente, a idéia original de Cerdà, que em seu projeto previa, em uma via expressa, a Av. Diagonal, a força de uma transversal emblemática, com 50 m de largura, que atravessasse toda a cidade. Em segundo, a existência, também no plano de Cerdà, da malha urbana ortogonal, que ainda não foi implantada após estes 120 anos, em função da existência de antigos caminhos históricos que ligavam Barcelona a Sant Joan de Malta e o caminho antigo de Valência (IMAGEM 27).



IMAGEM 27: INTERVENÇÕES DO PERI POBLENOU
FONTE: UPC

Na imagem acima demonstra-se as principais intervenções ocorridas em Barcelona, através de Planos Especiais de Reforma Interior, a saber, a Vila Olímpica em 1992, e o Poblenou que se iniciou ao final das Olimpíadas, já visando o Fórum Mundial de 2004, onde se destacam o prolongamento da Av. diagonal, a Construção do empreendimento Diagonal Mar e a construção do Fórum Barcelona. Apesar de a cidade ter se desenvolvido desordenadamente, sem seguir o planejamento previsto pelo Plano de Cerdà, nesse setor da cidade, muitos edifícios consideraram a sua futura implantação, como se podem ver nas imagens a seguir (IMAGEM 28 E 29).

Para o desenvolvimento desse plano, que foi aprovado em 1993, levaram-se em consideração todos esses aspectos e, ainda mais, uma análise da situação atual da Av. Diagonal dentro da cidade. A avenida apresentava 3 trechos principais: (i) o primeiro da zona universitária até a praça Francesc Macià, onde a Av. Diagonal cruza um tecido urbano diferenciado, com construções de tipologias variadas e edifícios isolados com diferentes gabaritos. (ii) No segundo trecho, que vai da praça acima citada até a Praça das Glórias, a mesma Diagonal atravessa uma região que apresenta um tecido totalmente homogêneo e uniforme, com as construções tipologicamente constantes do Ensanche. (iii) E o terceiro trecho, que deveria ser definido pelo plano que vai da Praça das Glórias até o mar. (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1996)



**IMAGEM 29: ABERTURA DA DIAGONAL
MAR DURANTE AS OBRAS - 2004**
FONTE: UPC



**IMAGEM 28: ABERTURA DA DIAGONAL MAR
ANTES DA INTERVENÇÃO - 1974**
FONTE: UPC

Que padrão tipológico e que volumetria adotar? Foram contratados 5 escritórios de arquitetura para que fizessem suas propostas. As soluções apresentadas foram bem diferentes. Uma propunham edifícios descontínuos e independentes (arq. Arnesto i Martí), outros, edifícios independentes, mas com um térreo contínuo (arq. Castiñeira, Coromines, Ragués i Sabaté) e outros, ainda, com uma edificação contínua, margeando a diagonal como no ensanche. Apresentaram propostas diferenciadas também quanto à ocupação do espaço público. As equipes dos arquitetos Chico, Marco e Theilacker, por um lado, e Godia, M. Martinez Lapeña optaram pelo duplo bloco, como solução, tendo o interior da quadra como um espaço privado. (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1996)

A proposta de Ferrater utilizou os elementos padrões já existentes no ensanche projetado por Cerdà, no meio dos alinhamentos das quadras, mas com verticalização em suas extremidades. Baseando-se em todas as propostas apresentadas, que permitiram diferentes hipóteses projetuais, a equipe de planejamento do Departamento de Urbanismo adotou uma ordenação que definia, em termos volumétricos, os parâmetros do PERI. Foi adotada a construção perimetral da quadra nos seus quatro lados, tendo sua área central como área verde de uso público, assegurando a continuidade visual da Diagonal existente, mas permitindo maiores alturas em suas extremidades.

O potencial construtivo, segundo o Plano Geral Metropolitano - PGM de 1976, para essa área, que era uma Zona de transformação para Zona Residencial – 14B, tinha um índice de 1,20, sendo que 0,90 era destinada à construção de habitações e 0,30 ao comércio e serviços. Com o novo PERI, a zona em questão recebeu a denominação de 14D (diagonal) e esse índice foi modificado para 1,35, sendo que o acréscimo de 0,15 seria exclusivo para a construção de Habitação de Interesse Social (Viviendas Protegidas) que, na época, era uma solicitação das Cooperativas Habitacionais dos sindicatos.

Nos casos relatados acima, a municipalidade cederia o solo a um preço subsidiado e a construção e comercialização ficariam sob a responsabilidade dessas Cooperativas. Mas, na realidade, poucas cooperativas conseguiram desenvolver os empreendimentos, passando tal responsabilidade para o poder

público que, em parceria com o setor privado, construiu e comercializou as unidades habitacionais, dentro dos padrões de Viviendas Protegidas.

Esse novo tramo da Diagonal, que inicia na Praça das Glorias e se estende até o mar, definiu também a área onde seria implantado o Fórum Universal das Culturas, agendado para o ano de 2004. Assim como nas Exposições Internacionais de 1889, ou nos jogos Olímpicos em 1992, Barcelona seguiu a tradição de valer-se desses eventos internacionais para poder desenvolver planos urbanísticos arrojados, sendo, a abertura da Diagonal ao Mar, mais um desses casos. (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1996)

Após a aprovação do Plano de Reforma da área, além da abertura da Avenida Diagonal, iniciaram-se as obras do Fórum (IMAGEM 30 E 31), cujo edifício foi especialmente projetado para o evento, pelos arquitetos suíços Jaques Herzog e Pierre Meuron, cujo projeto abrangia, também, o Centro de Convenções de Barcelona.



IMAGEM 30: OBRAS DO FORUM 2004
FONTE: UPC



IMAGEM 31: O FORUM HOJE
FONTE: ACERVO PRÓPRIO

Estrategicamente, em terreno situado junto à Praça das Glorias foi construída a torre de Agbar, com a intenção de valorizar a área por meio da criação de um novo ícone representativo da cidade de Barcelona. A torre é uma obra do arquiteto francês Jean Nouvel, com altura igual a 142 metros, sendo composta de 35 andares e quatro subsolos. Para a realização, combina diferentes conceitos arquitetônicos, e o resultado é a sua imagem impressionante: uma estrutura de concreto armado, coberta com uma fachada de vidro, e mais de 4.400 aberturas da janela cortada. A torre é muito diferente dos edifícios à sua volta, no tocante ao seu impacto visual, mesmo quando comparada ao impacto causado pela Catedral da Sagrada Família.

A forma da torre Agbar, por ser muito peculiar, causou estranhamento entre os populares, como acontece com toda inovação na cidade. Atualmente, os olhos dos moradores já se habituaram ao seu perfil, na Praça das Glorias, e ninguém mais questiona sua presença (IMAGEM 32 E 33).

O edifício citado é mais um exemplo de transformação urbana que apresenta a cidade, para converter as zonas industriais em escritórios modernos e de negócios.



IMAGEM 32: SAGRADA FAMÍLIA E TORRE DE AGBAR
FONTE: www.es.wikipédia.org



IMAGEM 33: TORRE DE AGBAR
FONTE: www.panoramio.com

Com toda essa inversão pública, grandes investidores privados interessaram-se pela área junto ao Fórum, um local ideal para a implantação de empreendimentos com hotéis, apartamentos de luxo e escritórios, além de um centro comercial. Denominado Diagonal Mar, o projeto é um conceito único em Barcelona, um empreendimento que abrange 15 quadras, hotéis de luxo, edifícios residenciais de alto padrão e escritórios, além do parque público. Empreendimentos desenvolvidos pela iniciativa privada transformaram a área fabril desativada, situada junto ao Mar e valorizada com o soterramento da linha férrea por ocasião dos Jogos Olímpicos. Por estar em uma região até então considerada às margens da cidade, o empreendimento contrasta dos edifícios residenciais existentes na vizinhança, inclusive devido à proximidade do Bairro da Mina, bairro residencial com carências sociais da região metropolitana de Barcelona, à época, o que foi considerado o maior problema para a comercialização do empreendimento Diagonal Mar (IMAGEM 34 E 35).

O plano aprovado também modificou a localização das áreas verdes, que totalizaram 16% da área, e foi definido também um acréscimo na área de equipamentos comunitários, que resultou em 11,7% da área total.



IMAGEM 34: OS CONTRASTES DOS EDIFÍCIOS DA DIAGONAL MAR
FONTE: ACERVO PRÓPRIO



IMAGEM 35: OS CONTRASTES DOS EDIFÍCIOS DA DIAGONAL MAR
FONTE: ACERVO PRÓPRIO

O sistema de equipamentos e áreas livres também foi determinado pelo plano, com uma grande área verde, que pretendia ser mais um parque para a cidade, detendo 30% de toda a área verde do setor, em uma área de 4,4 hectares, e que foi inaugurado, recentemente, com projeto de Jean Nouvell. Os equipamentos foram distribuídos de acordo com as necessidades de cada setor, em função do número da população prevista e das secretarias, a saber: da saúde, educação e cultura e, também, assistencial (IMAGEM 36 A 38).

Outra grande área verde existente na Diagonal é o Parque Diagonal Mar, com 15 hectares, criado por Enrique Miralles, dentro do empreendimento privado com mesmo nome, que, apesar de ser privado, é aberto ao público durante o dia.

Outro elemento que teve considerável proporção de área verde, foi o passeio central da avenida que, por suas características, se constitui em um parque. Uma avenida com 50 metros de largura que apresenta, além das vias para os veículos, vias para o trem de superfície (Tranvia), vias para ciclistas e para pedestres. Esse espaço é utilizado pelos moradores do bairro como um espaço de lazer e encontro, especialmente nos finais de semana.



IMAGEM 36 e 37 : PARQUE CENTRAL DE POBLENOU
FONTE: ACERVO PRÓPRIO

IMAGEM 38: PARQUE DIAGONAL MAR
FONTE: ACERVO PRÓPRIO

O trem de superfície foi projetado de maneira a acompanhar a Avenida Diagonal, sendo que seu percurso foi desviado, para integrar ao bairro o conjunto habitacional La Mina, que se encontrava em um caso extremo de marginalidade urbana e degradação social. O projeto de recuperação desse conjunto, descrito ao final do capítulo, vai demonstrar como, além da intervenção urbana executada, o fato de esse *Tram* ter sido desviado para o interior do conjunto, foi um dos fatores predominantes para a recuperação do conjunto degradado.

| QUADRO V - DADOS BÁSICOS PERI DIAGONAL | |
|---|------------------------------|
| Superfície do PERI | 636.377 m ² |
| Habitações Afetadas | 731 |
| Atividades Afetadas | 509 |
| Superfícies Segundo Qualificação Urbanística | |
| 13D/18D - áreas residencial / terciária | 112.280 m ² |
| 13 HS – área habitação social | 17.202 m ² |
| 22 –área industrial | 31.914 m ² |
| 8D – área verde privado | 12.140 m ² |
| Total Solo Privado | 173.536 M² |
| | 27% |
| Viário | 232.763 m ² |
| Verde | 149.696 m ² |
| Equipamentos | 80.962 m ² |
| Total Solo Público | 462.741 m² |
| | 73% |
| Áreas Construídas Segundo Usos | |
| Residencial | 453.314 m ² |
| Comercial e Terciário | 134.844 m ² |
| Habitação Social | 91.017 m ² |
| Industrial | 138.299 m ² |
| Total Construído | 819.474 m² |
| Habitações Construídas | |
| Habitação Privada | 3.990 UH |
| Habitação Social | 1.977 UH |
| Total | 5.967 UH |

FORNTE: DEPARTAMENT D'URBANISME DE BARCELONA (Tradução da Autora)

Como se pode ver no Quadro acima (QUADRO V), a operação de remodelação da Diagonal permitiu a construção de 819.474 m² edificados, dos quais 546.331, ou seja, 67% foram destinados à habitação, num total de 5.967 unidades habitacionais de diversos padrões, sendo 1.977 qualificadas como de interesse

social. Para a legislação espanhola, a preocupação, ao se definir um plano de intervenção urbanística, parte do princípio da utilização do conceito de transformação urbana, que remete imediatamente à ideia de processo, ou seja, da transição de uma situação urbana a outra, que permite relacionar as transformações, não somente com elementos físicos e funcionais, mas, também, com os agentes sociais, econômicos e políticos que entevem no tempo. (ACEBES, 2000, p. 15).

3.1.2. 22@ Barcelona

Em 2001, a prefeitura de Barcelona aprovou um plano urbanístico projetado para transformar a antiga área industrial de Poblenou, onde havia antigas fábricas fechadas ou obsoletas e pouco produtivas, em um pólo com novas atividades, dirigidas às empresas de alta tecnologia.



IMAGEM 39: O PERÍODO 22@
FONTE: BARCELONA 22@

Esse plano, com um novo ordenamento do território, permitiu uma nova qualificação do solo, inicialmente industrial (denominado pelo PGM como 22). Por tratar-se especificamente de uma zona dirigida a atividades inovadoras, com uso de tecnologias de informação e de comunicação, definiu-se, nesse novo plano, por denominá-la 22@ (IMAGEM 39). (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2008)

O Plano, abrange uma área de 115 quadras, inicialmente projetadas desde o Plano de Ensanches de Cerdà. Em função do Plano, essa área passou a admitir maior edificação, mais espaços públicos, zonas verdes e habitação social, devido à substituição da atividade industrial por escritórios, ou outros serviços de empresas relacionadas às novas tecnologias e ao conhecimento. O objetivo foi incentivar os proprietários do solo a renovar a implantação obsoleta das indústrias do final do século XIX e princípios do XX, porém mantendo a atividade econômica, o que não seria garantido caso se houvesse optado por uma requalificação tradicional, de solo industrial para habitacional ou de serviços, como é o usual. O incremento da edificabilidade de aproveitamento privado, passando de 2,0 para 2,7, juntamente com a mudança de usos e a obrigatoriedade da presença de atividades @, além da cessão de solos, foram determinantes para a viabilização do projeto. Na imagem abaixo (IMAGEM 40) pode-se ter um resumo desse incremento, conforma esquema desenvolvido pela equipe do 22@Barcelona.



IMAGEM 40: INDICES DE APROVEITAMENTO 22@
 FONTE: 22@BARCELONA

Como se pode ver, no Plano Geral Metropolitano, de 1976, era possível construir apenas 2 m² de teto por m² de terreno. A proposta do 22@Barcelona aumentou esse coeficiente para 3m², sendo obrigatória a construção de área com atividades vinculadas à proposta da economia digital e à construção de habitação de interesse social, as habitações protegidas.

O plano 22@ Barcelona está construindo um novo modelo de cidade compacta, onde as empresas mais inovadoras convivem com centros de investigação, de formação e de transferência de tecnologias, assim como com residências. Já está sendo chamada de a Manchester Catalã. Por um lado, é um projeto de renovação urbana e, como tal, um plano urbanístico, mas também é, conforme afirma Aurora Lopez, diretora de urbanismo responsável pelo 22@Barcelona, um novo modelo de fazer cidade e, nesse sentido, enquadra-se na estratégia de transformar Barcelona em cidade do conhecimento, transformando esse setor da cidade em um potente espaço de centralidade.

Muito se tem falado ou escrito a respeito do projeto, que já se tornou um ícone internacional de desenvolvimento. Com a valorização do solo e dos imóveis, vem ocorrendo, como na maioria dos casos similares, a gentrificação dos antigos moradores, que por falta de investimentos e atenção da administração pública, não têm condições de continuar vivendo no bairro remodelado, sendo um dos casos comentados de fraude e miséria na cidade de Barcelona. (DELGADO, 2007)

Apesar das opiniões diversas, o projeto foi implantado e os resultados surpreendem. Abaixo se apresentam alguns dados do projeto, obtidos através do Departamento de Urbanismo de Barcelona:

| QUADRO VI: DADOS BÁSICOS DO PERI 22@ | |
|--|--------------------------------|
| Área de Intervenção | |
| 198,60 ha (115 quadras do Eixample) ou seja, 1.159. 626 m ² de solo 22@ | |
| Potencial Geral | |
| Área Construída | 4.000.000 m ² |
| Atividades Produtivas | 3.200.000 m ² |
| Outros Usos * | 800.000 m ² |
| * áreas verses, habitacionais e equipamentos | |
| Uso Habitacional | |
| Foram Regularizados | 4.614 habitações |
| Foram Criadas | 4.000 habitações sociais (HIS) |
| Áreas Verdes | |
| Definido em Projeto | 114.000 m ² de solo |
| Novos Equipamentos | |
| Definido em Projeto | 156.000 m ² de solo |
| Incrementos de Postos de Trabalho Previsto | |
| € 180 milhões | |

FORNE: AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2008 (Tradução da Autora)

Para realizar o projeto, a prefeitura de Barcelona formou a sociedade 22@Barcelona S.A., de capital integralmente municipal, como um instrumento de impulso e desenvolvimento das propostas de modificação do Plano Geral Metropolitano. Nesse sentido, optou-se pela criação de um órgão de gestão, com personalidade jurídica própria, que reúne as atribuições e as competências adequadas para administrar o processo de transformação do Distrito de Atividades 22@Barcelona. Assim, sob a coordenação dessa empresa, o desenvolvimento do projeto partiu do princípio de permitir uma integração de diversos programas funcionais, em um mesmo entorno urbano, e com o intuito de não produzir incidências traumáticas nos seus novos usos e funções, permitindo que o resultado final da transformação fosse sendo definida progressivamente, em função das características de cada projeto e do seu entorno. Hoje, a área é um canteiro de obras. Levou alguns anos para que a iniciativa privada acreditasse na proposta, mas, hoje, de acordo com os próprios técnicos do departamento de Urbanismo, o plano urbanístico atingiu seus objetivos.

A concepção do projeto baseou-se em diferentes ícones urbanísticos, conforme programa do 22@Barcelona, a saber:

Centralidade: centralidade urbana e metropolitana, com excelente acessibilidade ao centro e a Sagrera, a futura estação metropolitana de Trens de Alta Velocidade.

Concentração de Atividades Urbanas: o projeto apostou na complexidade e conveniências de usos diversos, rompendo a exclusividade de uso industrial determinada pelo PGM de 1976, inclusive após a solicitação dos moradores, e regularizando as habitações existentes na área, consideradas, até então, irregulares.

Flexibilidade: o projeto não estabeleceu uma ordenação detalhada e precisa do território, mas, sim, um sistema flexível que possibilita a cada projeto de renovação urbana responder à realidade econômica e social do seu entorno.

Centros de formação e inovação: criaram-se os equipamentos denominados @, em função da utilização das novas tecnologias, que apoiam as atividades produtivas que caracterizam a economia dos novos conhecimentos.

Infraestruturas avançadas: reurbanizaram-se 35 km de ruas do distrito, com a implantação de novas redes elétricas, redes de fibra óptica, novo sistema de climatização pública centralizada, coleta pneumática de resíduos, galerias subterrâneas que permitem os reparos e melhorias nas redes existentes, sem a necessidade de fazer obras nas ruas, e um novo plano de mobilidade, permitindo a circulação por transporte público, a pé, ou em bicicleta, a 70% das pessoas que se deslocam pelo 22@.

Novas moradias: mescla de atividades e habitações gerando uma convivência dos espaços produtivos com os residenciais, o que permite a muitos viverem próximos do lugar de trabalho ou estudo. O projeto apostou nessa convivência, recuperando e regularizando cerca de 4.600 residências tradicionais construídas no bairro, e consideradas irregulares desde o Plano Comarcal de 1953, que definiu o bairro com uso exclusivamente industrial. Além disso, facilitou a construção de 4.000 residências sob proteção oficial, com o objetivo de favorecer

a diversidade social do bairro, das quais 2.262 unidades já se encontram em execução. (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2008):

Todos esses critérios permitiram ao poder público atender a todas as exigências iniciais, que foram as diretrizes para o desenvolvimento do projeto.

Como se pode constatar na imagem abaixo, (IMAGEM 41) a área foi dividida em seis setores, cujas volumetrias foram desenvolvidas e definidas pelo poder público, e seu desenvolvimento realizado por empresas privadas. Foi administrado diretamente sob a coordenação de uma empresa, criada especialmente com esse objetivo. Cada um desses setores, configurados com novos elementos de estrutura urbana, atuaram como os motores da transformação prevista no bairro, através da implantação de diferentes atividades estratégicas, gerando novas dinâmicas ao antigo bairro.

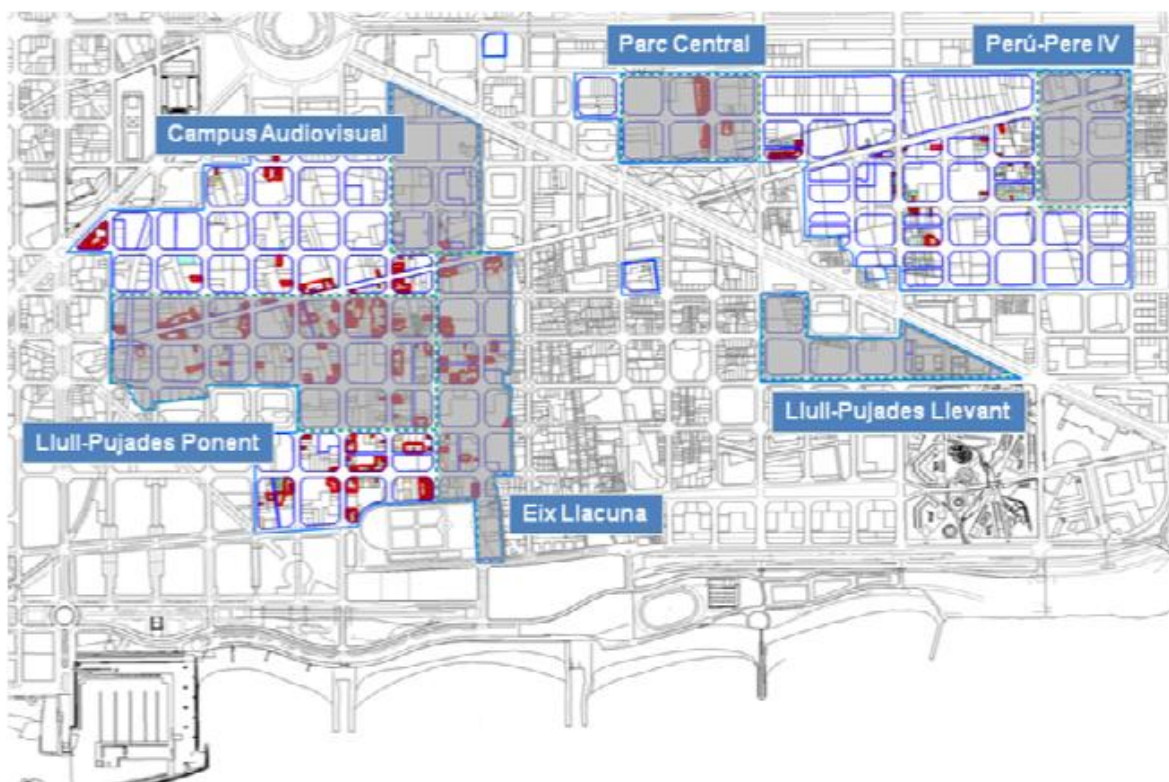


IMAGEM 41: SETORES DO PERI DO 22@
FONTE: 22@BARCELONA

Nestes seis setores, a saber, Lull-Pujades-Llevant, Perú-Pere IV, Campus Audiovisual, Parc Central, Eix Llacunae Lull - Pujades - Ponent estabeleceu-se um coeficiente complementar ao existente no PGM, de 0,2 m²/ m² de titularidade pública, conforme esquema desenvolvido pela municipalidade apresentado acima, destinados exclusivamente para a construção de habitações de interesse social, sob regime de proteção pública, ou para cobrir as demandas específicas de dotação de infraestruturas de serviços técnicos e de estacionamentos para o setor, desde que devidamente aprovado. Esse acréscimo, apesar de parecer pequeno, permitiu e incentivou que a iniciativa privada interviesse na área. Conforme avaliação da própria empresa responsável, publicada em seu site, o projeto, desde sua aprovação em 2001 até o ano de 2008, quando foram feitos estes levantamentos junto à empresa 22@Barcelona, já tem 47% do total da transformação aprovado e em obras, permitindo que se defina a ordenação de 925.482 m² do solo. A renovação do território não inclui, nessas seis áreas, os edifícios industriais existentes e consolidados.



IMAGEM 42: RECUPERAÇÃO DO BAIRRO 22@
FONTE: ACERVO PRÓPRIO



IMAGEM 43: RECUPERAÇÃO DO BAIRRO 22@
FONTE: ACERVO PRÓPRIO

Desde a implantação do projeto Barcelona 22@ já foram aprovados 69 projetos privados e 32 públicos, dos quais 8 se destinam a equipamentos e 3 à redistribuição de solo. No total, o conjunto de projetos aprovados representa 67% do total previsto. Esse fato pode ser visto claramente ao se caminhar pelo bairro, que está todo em obras. Fábricas revitalizadas utilizadas por universidades e a construção do novo campus Áudio Visual estão dando nova vida ao bairro, basta circular pelas vias para poder confirmar (IMAGEM 42 E 43).

Na área de intervenção, como foi dito acima, a prioridade foi a transformação do bairro em uma área de inovação tecnológica, dando uma nova vida à região. O grande afluxo de empresas e universidades gerou a necessidade de novas residências. As habitações existentes no local, anteriormente zonificado como industrial, eram consideradas irregulares. Essas habitações, num total de 4.600 unidades, de diferentes áreas, durante esse período de intervenção já foram regularizadas e receberam incentivos para sua adequação perante as atuais normas existentes.

Com o objetivo de promover a diversidade social e tipologia do Poblenou, o projeto do 22@Barcelona favoreceu a implementação de apartamentos de residência temporária para os trabalhadores, e para reabilitar edifícios industriais transformando-os em lofts, onde a utilização de uma área inferior ao exigido para uma residência tradicional permitiu a produção e conservação do patrimônio arquitetônico, histórico ou artístico. Assim, o plano 22@Barcelona incentiva a preservação do patrimônio arquitetônico industrial, com um tipo de moradia convencional, o que contribui para enriquecer o bairro residencial 22@Barcelona.

Com os novos usos residenciais, o 22@Barcelona complementa as diversas ações de renovação urbana do Poblenou, podendo aumentar em até 40.000 o número de residências no bairro. Com esse incremento residencial, onde anteriormente era proibido construir residências, garantiu o equilíbrio entre os espaços de convivência e espaços de trabalho.

3.2. LA MINA

Com a implementação de diversos planos de intervenção na cidade de Barcelona, tais como a abertura da Diagonal até o mar, a intervenção no 22@ e a construção do Fórum para a Exposição Internacional das Culturas, em 2004, a região sudeste da cidade, conhecida por Levante, transformou-se em um local atrativo para novos investimentos imobiliários. A situação do conjunto habitacional La Mina preocupava, em função de sua história, como a região mais conflituosa de Barcelona (IMAGEM 44). Construído na década de 70, com 850 unidades habitacionais, apresentava, a partir 1980, indicadores de uma população desfavorecida e marginal, com degradação de seus espaços físicos, convertendo-se, na década de 90, em um caso extremo de marginalidade urbana e degradação social. E, como um caso semelhante aos existentes no Brasil, especialmente nos conjuntos da COHAB/SP, tinha metade de suas unidades habitacionais inadimplentes, e as constantes vendas irregulares gerando apartamentos irregularmente ocupados.

Quando das intervenções para os Jogos Olímpicos de 92, surgiram projetos urbanísticos propostos pela iniciativa privada, no intuito de desenvolver um novo bairro residencial às margens do Rio Bésos, que previa a derrubada da Mina. Não foi aprovado pela prefeitura, mas gerou uma grande insatisfação dos moradores, ajudando a aumentar ainda mais a desconfiança de todas as iniciativas vindas por parte da administração.

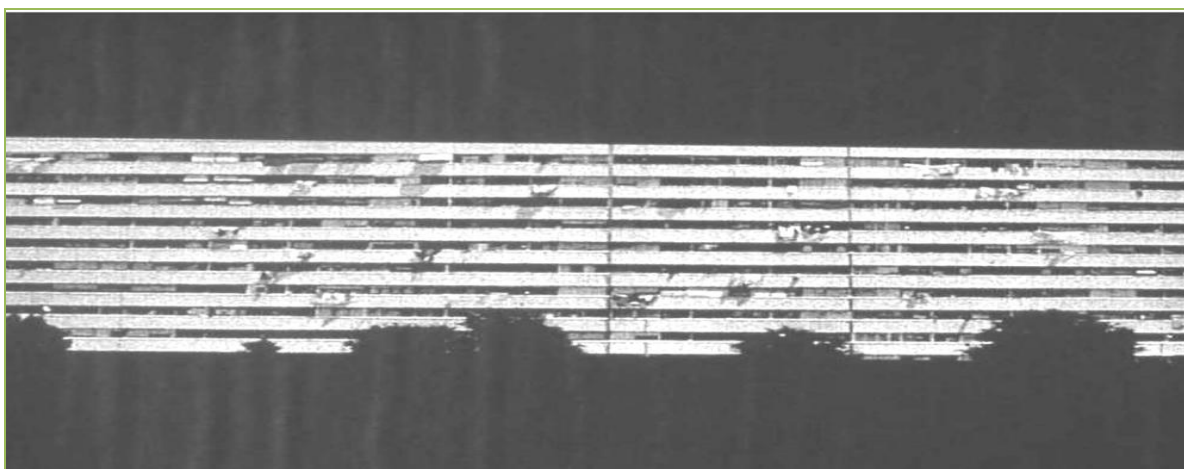


IMAGEM 44: O CONJUNTO DE LA MINA
FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

Em 2001 foi criado o Consórcio do Bairro La Mina, com a finalidade de coordenar e executar um plano de transformação do bairro, bem como captar recursos para o empreendimento. Elaborou-se um concurso para definição do projeto urbanístico, o que possibilitou a concretização da proposta urbanística desenvolvida pelos arquitetos Jornet, Llopi Pastor³, com os “Estudos urbanísticos de Base e Alternativas de Atuação no Bairro da Mina”. Esta proposta previa integrar o bairro a seu entorno em transformação, apostando fortemente em sua recuperação. A partir de um extenso trabalho com sociólogos, assistentes sociais e a comunidade, obteve-se um partido que propunha uma integração viária com o restante da cidade, destacada pela implementação de um “Tranvia”, potencializando equipamentos e locais que gerassem intercâmbio com o entorno, por meio da configuração de um espaço central, local onde houve a maior intervenção física, inclusive com a demolição de uma escola que era como uma barreira separando a Mina do restante da cidade. Em 2004, foi aprovado o Plano Especial de Reforma e Reorganização da Mina, que abrangia uma área de 212.127 m². A partir daí, iniciaram-se os trabalhos sociais para tentar superar a rigidez de uma estrutura urbana e social consolidada, mas com amplas possibilidades para uma recuperação em função da renovação urbanística (IMAGEM 45).



IMAGEM 45: PROJETO DE INTERVENÇÃO NO BAIRRO DE LA MINA
FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

³ Escritório de Arquitetura de Barcelona, formado pelos arquitetos Sebastià Jornet i Forner, Carlos Llop i Torné e Joan Enric Pastor i Fernández

O consórcio foi responsável pela captação de recursos apresentados, onde se pode ver que a maior parte desses recursos vem do poder público, tanto municipal, quanto estadual e federal e até internacional, através do Fundo Europeu. A percentagem referente aos recursos provenientes das cotas urbanísticas foi de 37,4% do total dos investimentos, ao passo que os aportes da administração, a partir da cessão de solo referente ao projeto de urbanização, foi de 29,8% (IMAGEM 46 E 47)

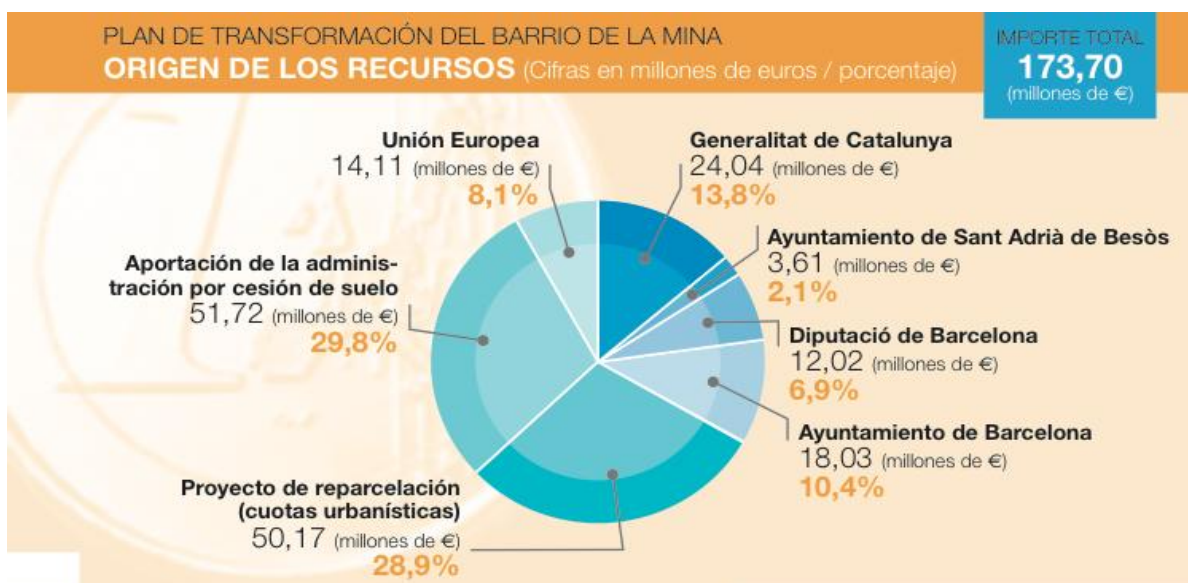


IMAGEM 46: ORIGENS DOS RECURSOS
 FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

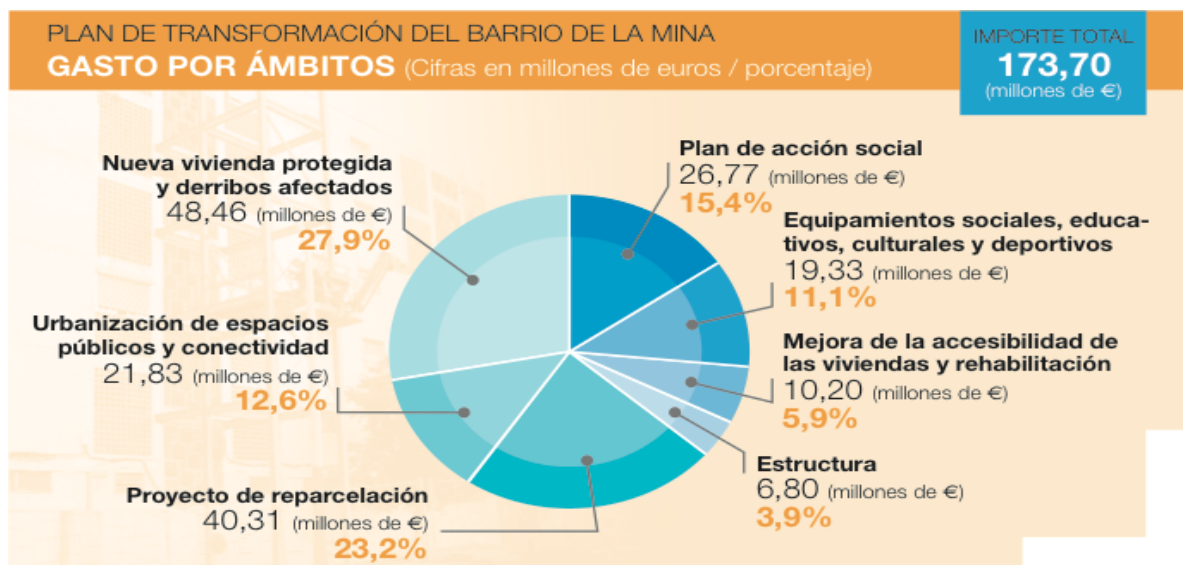


IMAGEM 47: GASTOS
 FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

Os recursos previstos para a execução do Plano perfazem um total de 173,7 milhões de Euros, ou seja, aproximadamente 252,4 milhões de dólares, obtidos pelo Consórcio. Tais recursos foram distribuídos conforme imagem acima, onde se pode verificar o destaque dado para o investimento no setor habitacional, no qual foi investido 27,9% do total dos recursos, e para equipamentos sociais, 11,1%.

De acordo com a publicação elaborada a respeito do processo de intervenção que se descreve a seguir:

O Plano Especial de Reordenação e Melhora do bairro da La Mina, coerente com as afirmações anteriores, apoia-se em três instrumentos básicos do urbanismo atual: o projeto urbano, a norma flexível e a gestão factível. A estratégia do projeto parte de uma intervenção radical, com a criação de uma grande praça central em lugar dos equipamentos, ou seja, desfazer para poder gerar novas condições de habitat. A remodelação determina o estabelecimento de um novo cenário urbano flexível e aberto, sobre o qual construir a estratégia da necessária renovação e revitalização do conjunto do bairro. O conteúdo da proposta urbanística de transformação reside na construção de uma cremalheira urbana no meio do bairro, que seja um novo lugar central, uma nova coluna vertebral que dê apoio e alimente as novas edificações e as existentes, um espaço de relação de novas atividades cívicas, sociais, econômicas e culturais do bairro: um itinerário que vai do parque dos Bésos até a frente do mar.(PLAN DE TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA, 2004) (Tradução da Autora).

O resultado desse trabalho, realizado através do Consorcio del Barrio de La Mina, constituído em junho de 2000 e coordenado pela Barcelona Regional, foi um projeto urbanístico em forma de documento administrativo, permitindo sua tramitação legal para aprovação junto à municipalidade. Foi desenvolvido segundo três aspectos, sob a responsabilidade de equipes diversas: (i) o estudo Social e Antropológico do Bairro da Mina, (ii) o Estudo Técnico dos Edifícios Habitacionais do Bairro da Mina e (iii) os Estudos Urbanísticos e Alternativas de Atuação no Bairro da Mina.

O Plano de Transformação partiu de dois eixos principais de atuação, o urbanístico e o social, cabendo ao primeiro a transformação física do bairro e, ao segundo, a transformação humana das condições de vida dos moradores do bairro (IMAGEM 48). (PLAN DE TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA, 2004)

Entre suas finalidades podemos destacar, além do projeto urbanístico, a realização de atuações nos âmbitos educativo, cultural, de incentivo laboral e habitacional. Estabeleceram-se relações com outras administrações, como a prefeitura de San Adrià de Bèsos, além de organismos e entidades para facilitar o cumprimento das atribuições do Consórcio. Cabe ressaltar que, apesar de coordenado pela prefeitura de Barcelona, o Plano de Transformação teve o prévio acordo da prefeitura de San Adrià de Bèsos, que também atuou na elaboração e aprovação das intervenções urbanísticas.



IMAGEM 48: A DIAGONAL, O FORUM E LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO DA MINA
FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

A construção de um calçadão para pedestres (IMAGEM 49), cruzando a área central do bairro, seguindo os mesmos padrões da Av. Diagonal, inclusive com o atendimento de transporte coletivo feito pelo Tram, foram o ponto forte para redefinir as relações tanto internas do conjunto como externas ao entorno (IMAGEM 50 E 51). A possibilidade de se ter um espaço aberto que servisse a todos, moradores ou não, em um local de lazer e entretenimento, inclusive com a criação de uma feira livre semanal, renovou a vida no bairro. Esse novo corredor central, projetado com uma largura de 40 m, emoldurado por uma nova vegetação, praticamente inexistente anteriormente, serviu como a integração do antigo conjunto ao tecido urbano do entorno, criando uma relação de interatividades entre as pessoas.

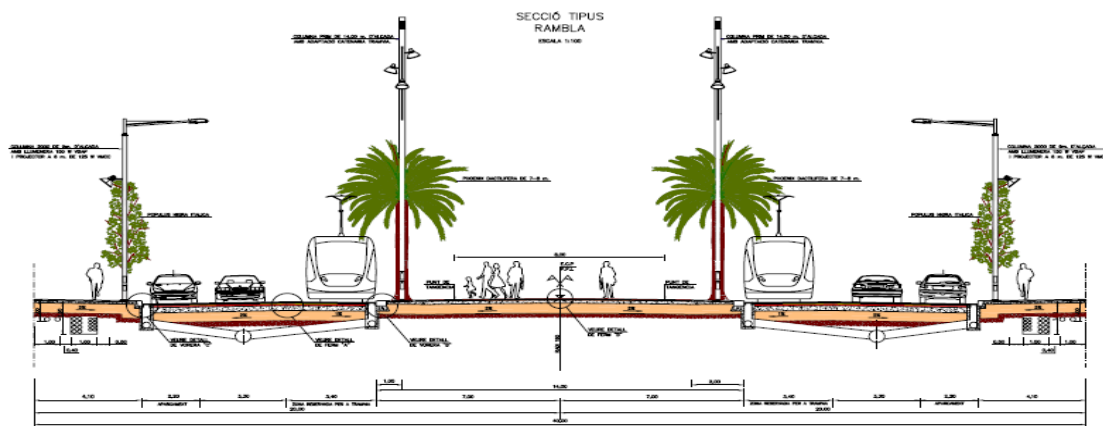


IMAGEM 49: CORTE DA RAMBLA DE LA MINA
 FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

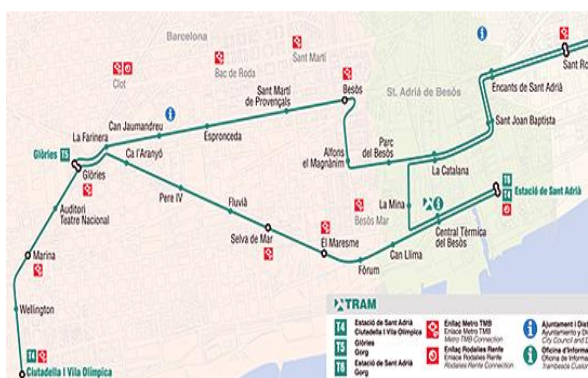


IMAGEM 50: PLANO DE CIRCULAÇÃO DA TRAM
 FONTE: www.trambcn.com



IMAGEM 51: ESTAÇÃO LA MINA
 FONTE: www.barrimina.cat

De acordo com o Plano de Transformação do bairro de La Mina, aprovado definitivamente em 2004:

O Plano materializa três idéias fundamentais, tendo como base a realização de uma proposta urbanística: Intercâmbio – Centralidade – Diversidade - apostando fortemente na integração do bairro com seu entorno em transformação, não só nas continuidades viárias, mas também potencializando usos e atividades que gerem intercâmbio entre eles. A área total, objeto deste plano, era de 212.127m². A diretriz do partido era definir a configuração de um espaço central do bairro, um lugar de máxima intensidade de renovação física e concentração de novas construções e atividades: organizar uma nova área central que consiga fundir as duas estruturas autônomas que acabaram sendo o La Mina Velha e La Mina Nova. Fomentar a diversidade física, social, econômica: superar a rigidez de uma estrutura urbana e social consolidada, mas com possibilidades para desenvolver por si própria uma renovação da população e de suas atividades. (PLANO DE TRANSFORMAÇÃO DO BAIRRO DE LA MINA, 2004, p. 3 – Tradução da Autora).

Já a reestruturação das edificações existentes no conjunto envolveu dois tipos de intervenção: em primeiro lugar a incorporação de novas unidades habitacionais, a fim de obter a necessária diversificação social no bairro e, em segundo lugar, uma intervenção nos edifícios existentes, quer através da demolição e substituição de unidades degradadas ou da intervenção nos grandes blocos que criavam barreiras físicas dentro do conjunto, com a eliminação de algumas unidades habitacionais no pavimento térreo. Essas aberturas, formadas a partir da retirada de alguns apartamentos, criaram vãos livres, que permitiram ligações cruzadas no bairro, por uma nova permeabilidade horizontal, facilitando a interconexão do bairro como um todo.



IMAGEM 52, 53 E 54: O CONJUNTO RESIDENCIAL DE LA MINA
FONTE: PLAN TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA

A realização desses cortes altera significativamente a paisagem de La Mina, tanto na sua perspectiva de integração dos blocos habitacionais existentes, como no efeito visual do empreendimento pelo seu entorno. O projeto envolveu a quebra da continuidade dos edifícios, redimensionando a integração entre as ruas, dando uma nova dimensão ao conjunto. De acordo com o plano, tiveram que ser removidas 350 unidades habitacionais. No intuito de não retirar os moradores do bairro, foram construídas 400 novas unidades, cuja localização foi prevista pelo plano e os respectivos projetos arquitetônicos foram definidos por concurso público, realizado pela INCASOL, tendo as obras iniciado no ano de 2007 (IMAGEM 52 A 54)

Quanto aos equipamentos públicos definidos em projeto, o plano incluiu a construção de uma creche, uma biblioteca (IMAGEM 55), um centro de educação infantil e primária (IMAGEM 56), uma delegacia, um centro cultural e esportivo cujas obras se iniciaram também em 2007. Estão previstos também a construção de dois centros religiosos.

Cabe ressaltar que todo o trabalho contou com a participação dos moradores em todas as suas etapas, bem como toda a sociedade civil interessada, permitindo que as intervenções fossem realizadas em um clima de aceitação e expectativas por parte de todos. As obras ainda não terminaram, mas o resultado já pode ser observado e aprovado por toda a população. Em visita realizada ao local, verificou-se a qualidade do espaço urbano gerado após as intervenções e a integração da comunidade à malha urbana da cidade.



IMAGEM 55: NOVA BIBLIOTECA
FONTE: www.barrimina.cat



IMAGEM 56: CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL
FONTE: www.barrimina.cat

Este projeto recebeu, em 2006, uma premiação do governo da Catalunya de melhor projeto urbanístico do ano e, em 2010, o Prêmio Europeu de Desenvolvimento Urbano. Essa foi a oitava edição desse prêmio bienal atribuído pelo Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), com representação na Espanha pela Associação Espanhola dos Urbanistas (AETU). Nessa edição, cinco projetos foram declarados vencedores, além de três menções honrosas, em diversos países europeus (França, Itália, Inglaterra, Holanda, Hungria, Bélgica). É um projeto que, apesar de muito questionado, atendeu aos seus objetivos, dentro dos parâmetros pré-estabelecidos. Como em toda intervenção, existem problemas com a comunidade, inclusive pela não aceitação das modificações ocorridas, mas o que se pode concluir é que nenhuma família foi retirada do conjunto, apesar de tudo.

De acordo com Jane Jacobs, em seu livro *Morte e vida em Grandes Cidades*, projetos para pessoas de baixa renda em geral se tornaram piores centros de delinquência, de vandalismo e de desamparo sócio-geral do que as favelas às quais pretendiam substituir. Projetos de habitação para pessoas de renda média, que são verdadeiras maravilhas da estupidez e de sujeição, privados de toda jovialidade ou vitalidade da cidade. Projetos de habitações de luxo que mitigam sua inaniidade, ou tentam, com a vulgaridade insípida. Em geral são projetados centros culturais incapazes de sustentar uma boa livraria ou centros cívicos que só não são evitados pelos vagabundos, que têm menos escolhas de locais de vagabundagem que outros. Centros comerciais que são imitações apagadas de shoppings suburbanos padronizados, com lojas de departamentos. Calçadas que vão do nada a lugar nenhum e que não têm quem passe por eles. Vias expressas que desfiguram as grandes cidades. Isso não é reconstrução de cidades, trata-se de devastação de cidades. (JACOBS, 2000)

CAPÍTULO 4. - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE ESTUDO DE CASOS

As intervenções aqui sistematizadas revelam, em ambos os casos, o processo de intervenção do Poder Público na urbanização da cidade. O mero relato dessas experiências, conforme descrito por Yin (YIN, 2005) na introdução deste trabalho, já teria em si seu valor, mas este trabalho pretende compor um quadro comparativo dessas intervenções e de sua cronologia, ou seja, a partir da pesquisa empírica, desenvolver observações de cunho analítico. Neste capítulo foram reunidos os dados coletados a partir de experiências concretas, realizadas nos processos de intervenção urbana de cidades bem distintas: Operação Urbana Água Espreada, em São Paulo, e Plano Especial de Reforma Interior Diagonal – Poblenou, em Barcelona.

Os dois casos aqui sistematizados oferecem bases para uma análise de experiências, com resultados relativos a diferentes situações, com distintos processos de formação e desenvolvimento, regidos por legislações específicas.

Não se pretende aqui trazer respostas definitivas, mas mostrar as dificuldades enfrentadas e as soluções adotadas em intervenções de grande escala em setores urbanos já consolidados, disputando o interesse da iniciativa privada e da população moradora. Esses aspectos poderão guiar futuras intervenções.

Cabe então destacar os pontos relevantes de cada uma dessas experiências. Para tanto, organiza-se uma síntese dos principais itens da Legislação e das respectivas intervenções urbanísticas, em cada caso, procurando formar uma linha cronológica no Quadro VII apresentado a seguir:

| QUADRO VII - LEGISLAÇÃO E PROJETOS URBANOS | | | | |
|---|------------------|---|------------------|--|
| (Elaborado pela autora a partir dos Estudos de Caso, 2011) | | | | |
| | BARCELONA | | SÃO PAULO | |
| FINAL SEC XIX | 1860 | Plano Cerdá cria Av. Diagonal com 50 m de largura utilizando áreas non edificandi ao redor da cidade, congeladas por leis militares. Só foi construído o primeiro tramo, de Sarriá até a Praça das Glórias. | 1886 | É inaugurada a primeira linha de bondes da Tramway que ligava a área central a Santo Amaro, cruzando a área rural às margens do córrego Água Espraiada, impulsionando assim a sua ocupação. |
| DECADA DE 20 | 1926 | Construção do Palácio Real de Pedralbes, impulsiona a implantação do primeiro tramo da Av. Diagonal. | 1929 | No Plano de Avenidas de Prestes Maia sugere pela primeira vez a ligação entre o Rio Pinheiros e a rodovia Anchieta, legando a capital ao litoral. |
| DECADA 50 e 60 | | A ditadura franquista favoreceu a especulação imobiliária e o abandono da malha de Cerdá na expansão dos subúrbios, permitindo os assentamentos industriais ao longo da costa. | 1964 | DER desapropria a área em função de lei de melhoramento para canalizar o córrego e construir uma avenida no fundo do vale. O projeto é paralisado. |
| DECADA 70 | 1976 | É aprovada na Espanha a Lei do Solo definindo os novos padrões urbanísticos. | 1973 | DER elabora novo projeto de Pequeno Anel Viário de São Paulo ligando a Marginal Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes. A área começa a ser ocupada irregularmente. |
| | 1979 | Iniciam-se os projetos de renovação urbana visando as Olimpíadas de 1992. | | |
| DECADA 80 | 1983 | Início das obras da Vila Olímpica, do Porto Olímpico, a Abertura do Frente Marítimo, a Ronda Litorânea e a Remodelação da Praça das Glórias, onde terminava a Av. Diagonal. | 1980 | É desenvolvido o projeto de via arterial ligando a Marginal Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes, às margens do córrego Águas Espraiadas. |
| DECADA 90 | | É aprovada a segunda renovação urbana da cidade, incluindo o prolongamento da Av. Diagonal da Praça das Glórias até o Mar e a construção do Fórum, para o Fórum Universal das Culturas. | 1991 | Elaborado o primeiro projeto da Operação Urbana Água Espraiada, encaminhado para aprovação. |
| | 1993 | | 1993 | Mudança na administração municipal e a Operação Urbana não é aprovada. O Projeto é arquivado. Foi encaminhado à câmara Municipal projeto Melhoramento Urbano. Este aprovado, iniciam-se as obras da Av. Água Espraiada. As famílias do Jd Edith são removidas da área. |

OPERAÇÕES URBANAS E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

| | | BARCELONA | | | SÃO PAULO |
|--------------------|-------------|--|-------------|---|------------------|
| DECADA 2000 | 2001 | Aprovado o projeto do distrito Tecnológico do 22@ Barcelona. É criada a empresa 22@BCN para gerenciar as intervenções urbanas. | 2001 | Aprovado o Estatuto da Cidade definindo os novos padrões urbanísticos no Brasil, onde foi criado o instrumento Operação Urbana Consorciada. | |
| | 2001 | Criado o Consórcio do Bairro La Mina. Iniciam-se os levantamentos e projetos. | 2001 | Retomado o projeto Águas Espriadas 1991. É aprovada a Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espriada. É criado o Grupo Gestor da Operação Urbana. | |
| | 2004 | Av. Diagonal é entregue à cidade para o Fórum Universal das Culturas. | 2005 | Mudança na administração municipal e a Lei da Operação urbana, anteriormente aprovada volta para estudo e reavaliação. | |
| | 2004 | Aprovado o Plano de Transformação do bairro de La Mina e se iniciam as obras. | 2008 | Tentativa de retirada das famílias remanescentes no Jardim Edith. A Associação de Moradores obtêm liminar favorável a suspensão das remoções. | |
| | 2005 | Inaugurada a Torre de Agbar. | 2008 | É inaugurada a Ponte Estaiada construída com recursos da Operação Urbana. | |
| | 2008 | O Parque da Diagonal de Enrique Miralles é entregue à população. | 2009 | Tentativa de execução de um novo projeto para a Avenida Água Espriada, com a criação de um parque linear, paralisado por ação judicial por não cumprir diretrizes já aprovadas. | |
| | 2008 | Inaugurado o Tram com uma parada dentro do Bairro La Mina. | 2011 | Em janeiro o prefeito de São Paulo encaminha à Câmara Municipal projeto modificativo da Operação Urbana Água Espriada. | |
| | 2010 | O projeto do Bairro de La Mina recebe o Prêmio Europeu de Desenvolvimento Urbano. | 2011 | Em fevereiro os moradores atingidos pelo novo projeto, entram com ação civil pública e conseguem paralisar as obras. | |

Neste quadro, as intervenções urbanísticas ocorrem dentro de um período equivalente, que abrange a situação urbana desde o final do século XIX. As respectivas áreas de intervenção já estavam contidas em planos de desenvolvimento urbano, em ambos os estudos de caso. Em São Paulo/OU Água Espriada, muitos projetos foram desenvolvidos, posteriormente sendo abandonados e retomados com o tempo. Em Barcelona/PERI Diagonal- Poblenou

o projeto da área em questão não foi totalmente construído, vindo a ser desenvolvido, durante certo período, à revelia, diferente do projetado. Foi somente por ocasião das Olimpíadas de 1992 que este projeto original foi detalhado e implementado, por meio do projeto de renovação urbana.

Cabe ressaltar que a Ley del Suelo, que rege a ocupação urbana na Espanha, foi aprovada em 1976, e o Estatuto da Cidade, no Brasil, somente foi aprovado em 2001. Esses 25 anos de diferença, existentes entre as duas legislações, serviram de acúmulo de experiências, no caso espanhol, e podem ser visualizadas nas intervenções estudadas. Mesmo tendo transcorrido mais de um século após a aprovação do Plano de Cerdà a cidade vem se reformulando, sem perder sua concepção original, por meio dos Planos Especiais de Reforma Interior - PERIs.

O que se pode verificar é que, no caso da Operação Urbana Água Espreada, o projeto tem sido constantemente modificado, e a população atingida aguarda que a implantação desse projeto como um todo seja viável e traga benefícios quanto aos usos e à ocupação do solo, a todos os atingidos pela intervenção. Os constantes processos jurídicos impetrados por setores da sociedade civil, insatisfeita com as constantes mudanças do projeto inicialmente aprovado, têm causado uma demora no início das obras. Vários projetos já foram feitos e refeitos, mas até o presente momento ainda não se tem nada definitivo.

Também, como se pode constatar pelo quadro acima, as atividades ocorridas em cada um dos casos são semelhantes, porém, deixando claro que o prazo entre as etapas de aprovação das leis e a execução das obras tem sido diferente. As mudanças de gestão administrativa, no caso de São Paulo, têm interferido bastante no que se refere a mudanças de planos e início de obras. A falta de participação da população nas decisões tem prejudicado o andamento dos processos e das obras como um todo.

Em entrevista com Dr. Rodrigo Rossler, da Câmara Municipal de São Paulo, foi possível ter acesso às atas das audiências públicas realizadas na Câmara Municipal, solicitadas pela população, denunciando a obra de construção do parque linear, onde se debateu a sua ilegalidade. Foi possível, também, ter acesso aos inúmeros processos existentes, impetrados por diferentes setores da

sociedade civil, tanto dos moradores de áreas irregulares, que resistem para que seja cumprida a lei e permaneçam no perímetro da Operação Urbana, como por proprietários de casas de alto padrão que estão sendo desapropriados para a construção de um parque linear, não aprovado pela lei da Operação Urbana. Em um processo de implantação de intervenção urbana como este, provavelmente, o resultado atingido não irá satisfazer nenhum dos setores da população atingida, apenas ao mercado imobiliário e às empreiteiras de construção civil, que disputaram a execução das obras do sistema viário e da infraestrutura prevista. Cabe ressaltar que tais empreiteiras já foram contratadas, apesar da ilegalidade do projeto.

Há muito se fala em despertar o interesse do mercado imobiliário para as operações urbanas, pois o poder público espera, por meio dessa operação urbana, angariar recursos financeiros com a venda de potencial construtivo. Os recursos advindos dessa venda deverão ser utilizados para complementar as obras urbanas do local. Questiona-se, ainda, o fato de a iniciativa privada não se interessar pela inclusão da produção habitacional de interesse social no projeto da operação urbana, apesar de incluído em Lei. Neste caso, para serem iniciadas as obras do conjunto habitacional Jd. Edith, foi preciso que a população acionasse o Ministério Público para que as obras fossem implantadas. Apesar disso, as mesmas ainda não foram iniciadas.

A parceria entre o poder público e a sociedade civil, promovida pelas operações urbanas, permite obter recursos para o desenvolvimento e implantação de projetos sociais. Neste ponto, as intervenções não devem ser interrompidas a cada mudança de administração pública.

Para comparar ambos os casos analisados, foi elaborado, por esta autora, um quadro sintético com as intervenções realizadas, alinhando os processos legais, quanto à atuação e resultados obtidos. Os casos, conforme se pode ver, apresentam situações semelhantes, ambos tendo projeto original bastante antigo, projetos esses não executados. Nos dois casos, a intervenção ocorreu a partir da aprovação de projeto por meio de legislação específica. Da mesma forma, nos dois casos analisados houve a preocupação em se manter a população atingida dentro do perímetro da intervenção. Com o intuito de atrair o investimento privado,

essencial para a implementação dos planos, tanto no caso Barcelona/PERI Diagonal - Poblenou, como em São Paulo/OU Água Espraiada, foram construídos símbolos: a torre de Agbar e a Ponte Estaiada, respectivamente, criando um ícone de atração para a área, fato que, pode-se dizer, foi bem sucedido tanto no caso de São Paulo quanto no de Barcelona.

Comparativamente, observa-se no Quadro VII acima, que nos dois casos a intervenção partiu de projetos anteriores, já existentes.

No caso de Barcelona, destaca-se a definição prioritária de se contar com 73% da área para uso público, enquanto no caso de São Paulo/OU Água Espraiada, definição semelhante é registrada para que se tivesse 30% do potencial construtivo destinado a uso residencial.

A participação do setor privado, no caso de Barcelona/PERI Diagonal - Poblenou, deu-se pelo sistema de compensação, analisado no capítulo III. Já, no caso de São Paulo/OU Água Espraiada, a participação do setor privado ocorre pela compra de potencial construtivo, através dos CEPACs, conforme descrito no Capítulo II.

Nos dois estudos de caso, como se observa no quadro abaixo, as respectivas legislações garantem a relocação das pessoas atingidas, na própria área de intervenção.

| QUADRO VIII - COMPARATIVO DOS ESTUDOS DE CASO | |
|---|---|
| (elaborado pela autora, 2011) | |
| BARCELONA: | SÃO PAULO: |
| PERI Diagonal-Poblenou | Operação Urbana Água Espreada |
| PERI Diagonal-Poblenou propõe o prolongamento da Av. Diagonal, projetada por Cerdà em 1860, até o mar e a criação de uma nova centralidade urbana através da utilização de uma área industrial decadente para a instalação de um distrito de tecnologia e inovação. | Operação Urbana prevê a interligação da Marginal Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes, situadas na zona sul da cidade, conforme estudo decorrente do Plano de Avenidas de Prestes Maia. |
| Plano de da Diagonal –Poblenou atinge uma área de 262ha, sendo 64 há para o prolongamento da Av. Diagonal ao mar com a criação de um bairro basicamente residencial onde está prevista a utilização de 73% de seu total para uso público (sistema viário, áreas verdes e equipamentos). Peri22@ uma área de 198 ha. que prevê um uso destinado a atividades ligadas a alta tecnologia e conhecimento e habitação. | Operação Urbana atinge uma área de 1.337 há e prevê essencialmente a construção de sistema viário e infra estrutura e habitação social para as famílias atingidas pela obra. Pela Lei foi previsto utilizar 30% da área para uso residencial. A venda do potencial construtivo gerou os recursos necessários para a execução das obras. |
| O plano definiu o sistema de compensação onde a iniciativa privada foi protagonista da transformação pleiteada. Alguns outros setores foram desapropriados pelo poder público para utilização em benfeitorias de uso público. | Foi autorizada outorga onerosa do potencial adicional de construção e modificação de usos e parâmetros urbanísticos vigentes aplicados dentro do perímetro de intervenção. |
| A legislação garantiu a relocação da população atingida no perímetro do Plano. | A legislação garantiu a relocação da população atingida no perímetro da Operação. |
| Foi construída a Torre de Agbar , projeto Jean Nouvell, como sede da empresa Águas de Barcelona. Tornou-se um ícone atrativo para os investimentos da iniciativa privada na área. Inaugurada em 2005. | Foi construída Ponte Estaiada sobre a Marginal do rio Pinheiros. Tornou-se um marco visual da área, atraindo investidores e um símbolo da modernidade Inaugurada em 2008. |
| Foram construídas 4.000 unidades de interesse social e regularizadas 4.614 já existentes. | Foram projetadas 240 unidades habitacionais para atender as famílias do Jd Edith. As obras ainda não se iniciaram. |
| O Plano de Transformação do Bairro da Mina com 850 unidades habitacionais foi recuperado sendo que 250 foram demolidas para viabilizar o projeto. Foi prevista a construção de 700 novas unidades, das quais 417 já foram entregues. | A previsão inicial da Operação Urbana era o atendimento de 6 mil famílias, sendo que 600 unidades habitacionais prevista na primeira etapa de venda das CEPACs. Foram projetadas 240, mas as obras não se iniciaram. |

Quanto à habitação social, observa-se no caso de Barcelona/PERI Diagonal - Poblenou o atendimento de um grande número de domicílios, enquanto no caso de São Paulo o número, além de pequeno, não está sendo prontamente atendido.

Por esta análise pode-se destacar que, apesar de legislações e intervenções diferenciadas, nos dois estudos de caso os processos são equivalentes. No caso de Barcelona/PERI Diagonal - Poblenou observa-se a existência de uma tradição de investir no bem-estar social, respaldada pela legislação que prevê 20% da área de intervenção destinada para habitação social.

No caso do Brasil, de São Paulo/OU Água Espraiada, existe uma legislação que prevê o atendimento às famílias atingidas. Não existe, porém, uma destinação específica em termos de porcentagem de área a ser ocupada.

No entanto, em ambos os casos estudados houve uma preocupação em criar um símbolo de modernidade, como um portal de entrada no projeto de intervenção. Esse símbolo age, assim, como marketing de atração de investimentos.

Com relação aos casos do Jardim Edith e do La Mina, pode-se ver que em ambos a intervenção do poder público definiu estratégias de atuação, modificando os usos e a ocupação do solo, conforme metas pré-definidas. A ausência ou, melhor dizendo, a não participação da sociedade na construção das propostas, de forma democrática e participativa, e principalmente uma decisão política clara, levam a intervenções e resultados diferentes. Em ambos os casos existiram instâncias de participação, nas quais ocorreram debates sobre o que se desejava. No caso de Barcelona, a iniciativa privada interessou-se pela intervenção, com a obtenção de contrapartidas para a realização das obras de infraestrutura e residencial, responsabilizando-se pela implantação do projeto. No caso do Jardim Edith, apesar da participação dos moradores, o projeto foi realizado sob a supervisão dos técnicos da administração e, como sempre, coube aos setores mais influentes as definições de projetos.

Depois destes estudos de caso apresentados e de toda a avaliação feita, pode-se dizer que São Paulo, após a aprovação do Estatuto da Cidade, iniciou seus primeiros passos para a democratização da cidade. Porém, não basta um documento para se implantar uma transformação da cidade. A aprovação do

Plano Diretor atual foi um avanço, pois incorporou os mecanismos de redistribuição contidos no Estatuto da Cidade e, apesar dos problemas existentes, foi o primeiro passo. Mas, no Brasil, não há a cultura da implementação e continuidade dos planos. No caso de Barcelona, como explicitado anteriormente, o Plano Geral Metropolitano foi aprovado em 1976 e continua vigente. O que existem são os Planos Especiais de Reforma Interior, que são projetos pontuais e específicos, que podem transformar algumas diretrizes em função de algo especial.

Não se pode fazer planejamento urbano sem continuidade administrativa. A descontinuidade faz modificarem-se as prioridades a cada gestão, além dos técnicos responsáveis. Um plano urbanístico tem um período de implantação e de desenvolvimento de ao menos 10 anos e, no caso de São Paulo, como a gestão administrativa muda a cada quatro anos, nada pode ser feito. O caso mais gritante é o da Diagonal Sul, que se encontra praticamente engavetado desde 2004. Já se passaram quase 8 anos, os estudos feitos e as propostas elaboradas já não têm validade, pois a vida da cidade é contínua e o que fica parado perde os seus valores e propósitos. A população que participou das audiências e debates públicos já está descrente das possíveis transformações aprovadas.

Quanto aos planos já implementados, há sempre o problema de gestão, visto que ao se mudarem as prioridades, modificam-se os atores e os jogos interesses: nada pode ser administrado dessa maneira. Um plano é para ser seguido e implantado. Podem ocorrer algumas modificações, mas, em linhas gerais, deve ser implantado e concluído. O que foi pensado e aprovado é para o benefício da coletividade. No caso do projeto de recuperação do conjunto habitacional La Mina, a gestão é feita, mesmo após a mudança administrativa da cidade, pela mesma equipe, coordenada por técnicos que participaram da definição inicial do projeto.

Com relação aos casos do Jardim Edith e do La Mina, pode-se ver que nos dois casos a intervenção do poder público definiu estratégias de atuação, modificando os usos e a ocupação do solo, conforme metas pré-definidas. A ausência, ou melhor dizendo, a não completa participação da sociedade na construção das propostas de forma democrática e participativa e principalmente, de uma decisão

política clara, demonstra duas intervenções e dois resultados. Em ambos os casos, existiram instâncias de participação onde ocorreram debates sobre o que se desejava. No caso de Barcelona, a iniciativa privada, se interessou pela intervenção com a obtenção de contrapartidas para a realização das obras de infraestrutura e residencial, se responsabilizando pela implantação do projeto. No caso do Jardim Edith, apesar da participação dos moradores, o projeto foi realizado sob a supervisão dos técnicos da administração, e como sempre, coube aos setores mais influentes, as definições de projetos.

Não se pode implementar um plano de transformação urbanística sem a participação do mercado imobiliário, mas não se pode deixar as suas diretrizes na mão da iniciativa privada, que visa apenas o interesse de uma minoria. Não se pode permitir que a Habitação de Interesse Social fique sempre em segundo plano, ou permitindo a gentrificação quando do interesse de mercado.

São Paulo necessita de urgentes transformações estruturais. Não cabe aqui propor um plano de intervenção, devido à sua complexidade multidisciplinar, mas arriscamos concluir, com base na análise dos casos apresentados, que esta intervenção deve ser ousada, partindo do pressuposto de que são necessárias mudanças radicais. Os projetos existentes são superficiais e paliativos. A transformação proposta pelo Plano Diretor deveria ser executada, como por exemplo, o caso da Operação Urbana Diagonal Sul, que foi aprovada pelo Plano Diretor de 2004, mas não foi, até hoje, regulamentada por uma Lei, estando, portanto, impedida de ser implementada. Há necessidade em integrar os setores da cidade, separados pela via férrea; há necessidade de um grande eixo viário que gere um fluxo rápido, que ligue as marginais à saída para o litoral; há que se aproveitar o patrimônio cultural dos edifícios fabris, em estado de abandono; há que se ocupar toda a zona de pátios de manobra dos trens fora de circulação com habitação e espaços públicos; há que se densificar, construir habitação de diferentes padrões e para todas as classes sociais, para atender a uma demanda de toda a região, porém, sem expulsar a população de baixa renda que ali reside. Os tópicos estão elencados, o trabalho técnico é de fácil solução, há técnicos preparados e capazes, bastando apenas definir as diretrizes político-administrativas. Torna-se necessária uma forte vontade política, coragem para um

enfrentamento junto às elites dominantes e, principalmente, continuidade nos trabalhos, para que se consiga uma cidade melhor e mais acessível para todos os seus cidadãos.

CONCLUSÃO

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, São Paulo iniciou seus primeiros passos para a democratização urbana, através da função social do solo, no intuito de mitigar os conflitos e reduzir as desigualdades sociais, melhorando a qualidade de vida de todos os cidadãos, no intuito de impedir ações, tanto do poder público como do privado, que intervenham na cidade, de maneira a criar segregação ou exclusão de determinadas camadas da sociedade. A função social prevê que o proprietário utilize o direito de propriedade de maneira socialmente justa, no qual o interesse geral da comunidade se sobrepõe ao interesse individual. De acordo com o Estatuto da Cidade, é preciso estabelecer um regime socialmente justo de contribuição para o bem-estar geral da comunidade. Mas não basta apenas redigir e aprovar um documento para que se implante a transformação do processo urbano. Não é o simples fato da existência da lei que garantirá, automaticamente, que as ações serão implementadas. Da mesma forma, também, enquanto toda a população não tiver acesso à moradia, educação, saúde, transporte público, saneamento, cultura, lazer e segurança, a cidade, como um todo, não está cumprindo sua função social, e a função social da propriedade deve ser prevista pelo plano diretor participativo, isto é, decidida pela comunidade. Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Cidade foi um avanço, pois regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, sendo reconhecido mundialmente como uma legislação completa e avançada.

O Brasil, conforme referido anteriormente, não tem a cultura da implementação e continuidade dos planos de intervenção urbana. Por esse motivo, pode-se dizer que uma nova etapa teve início, com a aprovação do Estatuto da Cidade e com a Ferreira, 2003:

Entretanto, é inegável que talvez estejamos vivendo hoje um dos mais promissores momentos para que mudanças mais significativas venham a ocorrer. O Ministério das Cidades é um exemplo, assim como a legião de técnicos envolvidos pela causa do direito à cidade justa e democrática, e que trabalham no dia a dia da máquina pública das administrações de esquerda espalhadas pelo país, tentando melhorá-la e vencer os constantes obstáculos jurídicos, políticos e burocráticos que nunca param de surgir. Temos, sem dúvida, todos os envolvidos nessa temática, a

obrigação de no simplificar, cada um à sua maneira, neste esforço por um planejamento urbano socialmente mais justo e democrático. (FERREIRA, 2003, in São Paulo em Perspectiva Print ISSN 0102-8839)

No caso de Barcelona, por exemplo, o Plano Geral Metropolitano foi aprovado em 1976 e continua vigente até os dias de hoje, com apenas uma reedição em 2004, como explicitado no Capítulo I. Existem, no entanto, modificações pontuais, os Planos de Reforma Interior – PERI, que são projetos específicos, que podem transformar diretrizes do Plano Geral, em função de uma intervenção pontual. Além disso, não se pode fazer planejamento urbano sem continuidade administrativa, modificando-se as prioridades a cada gestão, em que novos técnicos, que não participaram do plano, tornam-se responsáveis. Em Barcelona, apesar das mudanças administrativas, (as eleições municipais ocorrem a cada quatro anos, como no Brasil) os eleitos são responsáveis pela aprovação dos planos e suas alterações, quando necessárias.

No Brasil, um plano urbanístico tem um período de implantação e de desenvolvimento de ao menos 10 anos, conforme o estatuto da Cidade, mas, no caso de São Paulo, em que a gestão administrativa também muda a cada quatro anos, como em Barcelona, os trabalhos de implantação dos projetos elaborados por uma gestão ficam paralisados quando assume uma outra gestão, por um período de adaptação, ou são simplesmente arquivados.

O caso mais gritante é o projeto da Operação Urbana Diagonal Sul, definida pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002, que engloba uma área de 2.000 ha ao longo do vale do Rio Tamanduateí. Engloba também setores de origem ferroviária ou industrial, ambos decadentes, nos bairros do Pari, Brás, Mooca, Ipiranga e Vila Prudente. Devido à mudança administrativa iniciada em 2005, e pelo fato de não ser prioridade do prefeito eleito, a Operação Urbana não foi desenvolvida e o projeto encontra-se praticamente engavetado. Já se passaram quase 10 anos, os estudos feitos e as propostas elaboradas àquela época, provavelmente não têm mais validade, pois a vida da cidade é contínua e o que fica parado perde os seus valores e propósitos. A população que participava do processo, frequentando as audiências e debates públicos, já está provavelmente descrente das possíveis transformações aprovadas, pois estas foram suspensas.

A ausência da participação da população na construção das propostas de intervenções urbanas de forma democrática pode levar a alterações imprevisíveis nas decisões e caminhos a seguir. A participação deve se dar desde o desenvolvimento do projeto, facilitando as intervenções futuras. Em São Paulo, o princípio básico da política urbana que se apóia na discussão das questões da cidade com todos os setores da sociedade ainda é bastante tímido, pois as instâncias de participação, no âmbito das quais possam ocorrer debates, são deficitárias e os projetos acabam sendo definidos pelos setores mais influentes.

De acordo com o Art 2.º do Estatuto da Cidade, a participação da comunidade deve ocorrer, de acordo com a:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

A efetivação dessa participação, agora respaldada pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e fiscalização conjunta das ações dos governos municipais. Quanto aos planos já implementados, como é o caso da Operação Urbana Água Espriada, foi possível verificar que, com a mudança das prioridades políticas, modificaram-se os atores e os jogos de interesses: impossível administrar dessa maneira.

Para uma correta gestão de um plano, é necessário que ele seja desenvolvido e implantado. Podem, entretanto, ocorrer modificações, mas, em linhas gerais, o plano deve ser implantado, seguindo os objetivos aprovados para benefício da coletividade. Por exemplo, no caso do projeto 22@, a gestão foi feita, mesmo após mudança administrativa da cidade, pela mesma equipe, coordenada pelos mesmos técnicos que participaram da definição inicial do projeto, e já se passaram mais de oito anos.

Pode-se verificar que os parâmetros urbanísticos mostraram realidades diferentes, nos dois estudos de caso: dois países, duas realidades, duas leis, porém o mesmo objetivo: permitir uma utilização mais democrática do solo urbano

e fazer uma distribuição equitativa da mais-valia desse solo, decorrente das intervenções públicas, permitindo a todos o acesso à cidade legal.

Apesar do Plano Diretor Estratégico de São Paulo estar em vigor desde janeiro de 2005, pouco foi realizado até o momento, no seu âmbito geral, devido a inúmeros processos modificadores que se encontram tramitando na Câmara Municipal. Em função desse fato, as Zonas Especiais de Interesse Social, definidas pelo Plano Diretor, continuam aguardando propostas de intervenção.

Por esse motivo, é necessário que toda a sociedade civil se conscientize da necessidade da gestão democrática do solo urbano, permitindo um acesso legal e pleno a todos os cidadãos, iguais perante a Lei.

No entanto, não se pode implementar um plano de transformação urbanística sem a participação do mercado imobiliário, mas também não se pode deixar as diretrizes desse plano na mão da iniciativa privada, que visa apenas os seus interesses. Deste modo, fica sempre em segundo plano a solução habitacional das famílias de baixa renda, que ocupam as áreas de intervenção, que tendem a ser removidas, para afirmar os interesses do mercado imobiliário. Cabe ao Poder Público coordenar e fazer a gestão desses planos, evitando a gentrificação.

Quanto à implementação do plano urbanístico, há sempre o problema de sua gestão, frente à modificação de atores e jogos de interesses. No caso do projeto de recuperação do conjunto habitacional La Mina, em Barcelona, como já afirmado anteriormente, mesmo após a mudança administrativa o projeto teve sua continuidade.

Conforme definido pela Lei da Operação Urbana, nas áreas de seu perímetro, elaboram-se, juntamente com diversos segmentos sociais, as diretrizes do projeto e sua forma de gestão. Cabe, portanto, aos gestores municipais, responsáveis por esse trabalho, homogeneizar os interesses imobiliários dos envolvidos, definindo:

...um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos, distintas da situação presente deste setor e das regras gerais de uso e ocupação do solo vigentes. Trata-se, portanto, da reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor, de acordo com os objetivos

gerais da política urbana nele definidas. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

Observa-se, nos casos estudados, que há leis bem definidas e processos de gestão urbana, prevendo a existência de diferentes usos do solo. Como se pode dizer, então, que as operações urbanas consorciadas não prevêm Habitação de Interesse Social?

As operações urbanas articulam um conjunto de intervenções, sempre coordenadas pela prefeitura municipal e definidas por lei específica, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de uma área urbana. Dependem, portanto, das especificações de projeto. Assim, é possível prever a existência de habitações, dentre as quais as de interesse social, como parte do projeto. Nesses casos, mais ainda, quando se especifica Zona Especial de Interesse Social, que gera solo para interesse social, independentemente do mercado imobiliário. Ou seja, cabe ao mercado imobiliário desenvolver, também, as habitações de interesse social, segundo as políticas de governo. Pode-se considerar, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que prevê a implantação de habitações nos municípios, pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Ora, essas habitações seguirão os parâmetros urbanísticos locais, dentre os quais aqueles que prevêm habitações em Zonas Especiais de Interesse Social.

Pode-se concluir, então: esta tese afirma que as intervenções de Operações Urbanas abrigam, dentre outras, a implantação de habitação de interesse social. É preciso vontade política e determinação.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ACEBES, Ferran Navarro y **CLARET**, Joseph M. Vilanova. *Transformació de la ciutat construïda*. Barcelona: Ed. UPC.2000

AFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia: Garantindo a Função Social da Propriedade. In OSORIO, Letícia Marques (Org) *Estatuto da cidade e reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002

AJUNTAMENT DE BARCELONA.²² @Barcelona *El districto de la Innovación*. Barcelona: Poblenu Edición 2004

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Barcelona - La Segona Renovació*. Barcelona: Imprensa Municipal 1996

BONDUKI, Nabil. *As Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. *O Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. In Laura Machado de Mello (org). *Planos Diretores Municipais- Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Anablume. 2007

BOHIGAS, Oriol; **BUCHANAM**, Peter e **MAGNAGO LAMPUGNANI**, Vittorio. *Barcelona: arquitetura y ciudad 1980 – 1992*. 3 ed. Barcelona: Gustavo Gill, 1992.

BRESSAN, Flavio O Método Do Estudo De Caso. Acessado em 20/01/2011 no site:http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm., 2000.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania*. São Paulo: Editora 34/EDUSP, 2000.

CASTRO, Luiz Guilherme R. *Operações Urbanas em S. Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese de Doutorado defendida na FAUUSP. São Paulo: 2006

CORCH, Jacob Aron. *Participação comunitária no projeto, construção e gestão de conjuntos habitacionais produzidos por multirão*. São Paulo, 2001. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie, 2001.

DELGADO, Manuel. *La ciudad mentirosa. Fraude y miséria del “Modelo Barcelona”* Madrid: Los Libros de la Catarata, 2007

ESTATUTO DA CIDADE- Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

EMURB. *Relatório de Impacto Ambiental do Projeto da Via expressa e Operação Urbana Água Espreada*. São Paulo: JNS Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda, 1996

FERNANDES, Edésio. *Um novo Estatuto para as Cidades Brasileiras*. In OSORIO, Leticias Marques (ORG) *Estatuto da cidade e reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico* – Madrid: Graficas Mae SL. 2007

FERREIRA, João S. W. *Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?* Artigo publicado na revista Democracia Viva, do Ibase. Nº 18, setembro/outubro 2003. Acessado na internet: www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/ibase.doc em 23 de março de 2011

FERREIRA, João S. W. *Globalização E Urbanização Subdesenvolvida*. São Paulo Perspec. vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000. Acessado em 05 de outubro de 2010 in: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400003.

FERREIRA, João S. W e FIX, Mariana . *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. Acessado em 06/2010: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_cepacfalsomilagre.pdf

FERREIRA, João S. W e MOTISUKI, Daniela. *A efetividade da implementação de ZEIS no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial*. In BUENO, Laura Machado Melo (Org). *Planos Diretores Municipais Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Anablume. 2007

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias sobre a construção de uma "nova" cidade em São Paulo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001

FIX, Mariana. *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007

FONTES, Maria Cecília Levy P. *Produção Habitacional de Interesse Social no Município de São Paulo - Estudo de Caso Gleba N de Heliópolis*. Tese de Mestrado Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2005

FONTES, Mariana Levy P. *Estatuto da Cidade: uma leitura sob perspectiva da recuperação da valorização fundiária*. In SANTORO, Paula (Org) *Gestão Social da valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004

FONTES, Mariana L. P. e outros. *Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária*. In BUENO, Laura Machado Melo (Org). *Planos Diretores Municipais Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Anablume. 2007

FONTES, Mariana L. P. *Os Planos Diretores no Brasil. Um estudo de Caso*. Tese de Mestrado em Direito Urbanístico defendida na Pontifícia Universidade Católica. 2010.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos*. In SANTORO, Paula (Org) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

GAIARSA, Claudio Martins, **MONETTI**, Eliane. *Cepacs e Outorga Onerosa – Uma Análise Comparativa*. São Paulo: VII Seminário Internacional da LARES. 2007.

GIAQUINTO, Paulo R. *Planos Diretores Estratégicos de São Paulo – Nova Roupagem, velhos modelos*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Mackenzie, 2010.

GUËL, José Miguel Fernández. *Planificació Estratéfica de Ciudades*. Barcelona, Gustavo Gilli, 2004

HARVEY, David *Condição Pós Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992

JACOBS, Jane. *Morte e vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEY DEL SUELO – Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de maio de 1956

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997

MARIACATO, Erminia e **FERREIRA**, João Sette W. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. In Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

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

NOGUERA, Juli Estaban. *L´Ordenació Urbanística: conceptes, eines i practiques*. Barcelona: Edicion de La Disputació de Barcelona. 2007

PLAN DE TRANSFORMACIÓN DEL BARRIO DE LA MINA, Barcelona, 2004

PMSP/SEHAB. *Plano Municipal de Habitação*. São Paulo: SEHAB, 2002.

PMSP/SEHAB. *Proposta de Reurbanização das Favelas Paraisópolis e Heliópolis. Apresentação para a Força Tarefa do Banco Mundial*. São Paulo: SEHAB, 2003.

PMSP/SEHAB. *Balanço Qualitativo de Gestão 2001 – 2004*. São Paulo: SEHAB, 2004.

PMSP/SEHAB/HABI. *Programa Bairro Legal – Urbanização de Favelas*. São Paulo: SEHAB, 2002.

REFINETTI, M. Lucia. *O Estatuto da Cidade, marco referencial para a Política Urbana*. Cadernos do IJB.Osasco, 2004

ROGERS, RICHARD and PHILIP GUMUCHDJIAN. *Cidade Para Um Pequeno Planeta*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997

ROLNIK, Raquel: *Outorga onerosa e transferência do direito de construir*. In OSORIO, Leticias marques (Org) *Estatuto da Cidade e Reformas Urbanas. Novas Perspectivas para cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabreis Ed 2002

ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote Habitacional*. In Le Monde Diplomatique Brasil, Março 2009

SALLES, Pedro M.R. *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos*. Vitruvius,2005. <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp315.asp>

SAULE JR, Nelson. *As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, v. 30, p. 3762-3773, 2006. APUD **LAUERMANN** Renata Tcatch.*Reconhecer Para Integrar: As Zonas Especiais De Interesse Social como um Instrumento para a Efetivação do Direito à Moradia*. Acessado em 05 outubro de 2010 in: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33564/public/33564-43504-1-PB.pdf>

SAULE JR,Nelson.*Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007

SOMEKH, Nadia; LEITE, Carlos. *Implementing urban change*. In: URBAN AGE SOUTH AMERICA CONFERENCE, 2008. São Paulo. In:http://www.urban-age.net/10_cities/08_saoPaulo/_essays/SA_Somekh-Leite.html

SERRATOSA, Albert. *Objetivos y Metodología de un Plan Metropolitano*. Barcelona: Oikos-tau Ed. 1979

SOLÀ-MORALES, Manuel. *Las formas de Crecimiento Urbano*. Barcelona: Ediciones UPC, 1997.

SOUZA, Ângela Maria Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto; ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. *O desafio da regulamentação de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social*. In:XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Belém, 2007. APUD **LAUERMANN** Renata Tcatch *Reconhecer Para Integrar: As Zonas Especiais De Interesse Social como um Instrumento para a Efetivação do Direito à Moradia*. Acessado em 05 outubro de 2010 in: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/33564/public/33564-43504-1-PB.pdf>

TERÁN, Fernando. *El Plan Geral Metropolitano de Barcelona en el contexto del Urbanismo Español*. Papers Regió Metropolitana de Barcelona nº 28, Novembro/1997 acessado in <http://ddd.uab.cat/pub/prmb/18883621n28p55.pdf>

VILAÇA, Flavio “*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*”. In: Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILAÇA, Flavio. *A ilusão do Plano Diretor 2005* acessado em :http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf em 30/05/2009

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Daniel Grassi (trad.) Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

BIBLIOGRAFIA

- ABIKO**, Alex Kenia e al. *Pluralismo na Habitação*. São Paulo: Annablume, 2001.
- BLANCH**, Estanislau Roca; **MOLET**, Ricardo Fayos. *Diagonal, um Procés Urbà: El projecte urbà em la reforma de la ciutat*. Barcelona: Edicions ESTAB, 2010
- BONDUKI**, Nabil. *Habitar São Paulo – reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- BONDUKI**, Nabil e **ROLNIK**, Raquel. *Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho*. São Paulo FAUUSP Fundação para Pesquisa Ambiental, 1979.
- BUENO**, Laura Machado de Mello (org). *Planos Diretores Municipais- Novos conceitos de Planejamento Territorial*. São Paulo: Anablume. 2007
- CAMAGNI**, Roberto. *Economía Urbana*. Barcelona: Ed. Antoni Bosch. 2005
- GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Text refós i Reglament de la Lleyd'Urbanisme*. Barcelona: 2006
- GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Plan De Transformación Del Barrio De La Mina*. Barcelona: 2004
- IGNÁCIO**, Tatiana Landi. *Instrumentos De Política Urbana e a aplicação destes instrumentos nos projetos de Transformação Urbana: Corredor Ferroviário La Sagrera (Barcelona/Catalúnia) na Espanha e Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André/São Paulo) no Brasil*. Tese de Mestrado apresentada à Fundación Universidad Politécnica da Cataluña. 2007
- KOWARICK**, Lucio (org.). *As lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LEITE**, Carlos. *São Paulo, Megacidades e redesenvolvimento sustentável: uma estratégia propositiva*.
Acesso: <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/urbe?dd1=3628&dd99=view> em 02/09/2010
- NEL-LO**, Oriol. *Los Retos de la Rehabilitación Urbana - Diez Lecciones de la Experiencia Catalana*. Trabalho apresentado no Congreso Internacional Rehabilitación y Sustentabilidad. Barcelona, 2010
- MARICATO**, Ermínia. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.
- MARICATO**, Ermínia. *As idéias fora do Lugar e o Lugar fora das idéias*. In *A Cidade do Pensamento Único*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Zenaide Machado. *Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual: A política de Habitação de Interesse Social do Estado de São Paulo de 1984 a 2000*. Tese de mestrado defendida na Unicamp, 2003

SANTORO, Paula (Org) *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis. 2004 (Cadernos Polis, 9)

SINGER, Paul. *A Política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TASCHNER, Suzana P. Degradação ambiental em favelas de São Paulo in *População e Meio ambiente - Debates e Desafios*. São Paulo: Ed. Senac, 2000.

TASCHNER, Suzana P. e MAUTNER, Yvone. *Habitação da Pobreza. Alternativas de Moradia Popular em São Paulo*. São Paulo. FAUUSP, 1982.