

# 13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil

11, 12 e 13 de Setembro de 2013



## Operações Urbanas em Cidades de Médio Porte

**Robinson Antonio Vieira Borba**

Sedna Arquitetura, Engenharia e Construção Ltda  
sedna.ltda@gmail.com

### RESUMO

Previstas pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal de 2001, muitas das operações urbanas, ainda que inseridas no contexto dos Planos Diretores elaborados desde então pelas cidades de médio porte, continuam apenas como possibilidades de instrumentos para a aplicação no contexto das políticas públicas municipais. Os governos municipais, principalmente os de cidades de médio porte, enfrentam dificuldades, ora de natureza política, ora de insuficiente capacidade técnica, ora de aspectos legais para sua implantação e, também, de resistências do setor privado local às parcerias público-privadas. Estas se devem, principalmente, à insegurança quanto à legitimidade institucional deste inovador instrumento, o que prejudica a governança necessária para o sucesso deste tipo de empreendimento. Londrina não é diferente de suas irmãs no território brasileiro; porém, o futuro da gestão democrática impõe uma solução urgente e o mercado imobiliário, dinâmico no contexto regional e local, aguarda com ansiedade este rumo que apenas a administração municipal pode regulamentar e garantir sua realização. O grande desafio da gestão municipal atual é oferecer à comunidade a regulamentação de todos os instrumentos necessários para concretizá-los. Mesmo que previstos no Plano Diretor em vigência, aprovado em 2008, eles ainda não são devidamente aplicados por falta de regulamentação, deixando de captar recursos através de, por exemplo, operações urbanas e outorgas onerosas para estimular o desenvolvimento urbano em áreas que ameaçam entrar em decadência por falta de investimentos público e privado. De forma emblemática, se tem em Londrina a tradicional Avenida Duque de Caxias. Esta via, parcialmente duplicada, vem sofrendo um processo de rápida degradação, tendo em vista a impossibilidade de esta duplicação ser aplicada em todo seu trajeto devido à incapacidade dos recursos públicos abrangerem, principalmente, as transformações necessárias para que volte a ser atraente com uma desejável intervenção urbanística de porte significativo.

# 13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil

11, 12 e 13 de Setembro de 2013



## Abstract

Provided by the City Statute, a 2001 Federal Law, many of the urban operations, despite inserted in the context of the Master Plans elaborated since then by medium-sized cities, are still possibilities of instruments to be applied in the context of municipal public policies. Municipal governments, mainly those of medium-sized cities, face difficulties, be they of political nature, insufficient technical capacity, legal aspects for their implementation, besides the private sector resistance to public-private partnerships. This is mainly due to insecurity regarding the institutional legitimacy of this innovative instrument, which hinders the necessary governance for the success of this type of enterprise. Londrina is not different from other similar cities in Brazil; however, the future of democratic management requires an urgent solution and the real estate market, dynamic both in the local and regional market, anxiously waits for this direction, which can only be regulated by the municipal management to guarantee its execution. The municipal management great challenge is to provide the community with the regularization of all the instruments necessary to make them come true. Albeit provided in the current Master Plan, approved in 2008, they cannot yet be duly applied for the lack of legislation, failing to collect funding by means of urban operations, for example, and onerous grant to stimulate urban development in areas threatened by decadence for the lack of public and private investments. Emblematically, Londrina counts on Duque de Caxias Avenue. This partially duplicated avenue has undergone a process of fast degradation, owing to the impossibility of duplicating all of it, because of the incapacity of public resources of affording mainly the necessary transformations to make it attractive again with a desirable urban intervention of considerable magnitude.

## Conceito

“A Operação Urbana Consorciada (OU) – é um instrumento urbanístico que propõe um conjunto de medidas sob a coordenação do Poder Público municipal integrando a participação da iniciativa privada - proprietários e investidores privados, bem como moradores e usuários permanentes, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. No intuito de alcançar esse complexo objetivo, a aplicação do instrumento e o alcance de seus anseios requalificadores demandam a elaboração de projetos urbanos que, mediante desenho urbano, procuram alcançar uma transformação da paisagem, rearticulando espaços construídos e não construídos, infraestruturas e usos diversos” entendem Abascal et all (2012).

No Brasil, o conceito de Operação Urbana foi definido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) envolvendo parcerias de natureza público-privada, para induzir o desenvolvimento de áreas com base em planejamento municipal (Ministério das Cidades, 2009).

Operações Urbanas consistem em um sistema integrado de intervenções em diversos níveis, sob a regulação pública, ao propor um plano para a área-alvo para conduzir a requalificação urbana que inclui empreendimentos imobiliários, produção de espaços públicos e infraestrutura.

Conforme aponta Csaba, sob a ótica marxista, operação urbana é um “instrumento de intervenção de política urbana que destaca o neoliberalismo na organização espacial das aglomerações urbanas”.

Como concluíram Maricato e Ferreira (2002), “muito da polêmica que gira em torno das operações urbanas se deve à maneira como elas foram efetivadas em São Paulo, município que levou essa experiência mais longe, alimentando lucros do capital imobiliário de ponta e ignorando, ou melhor, reproduzindo e agravando problemas sociais. Queremos verificar aqui se essas experiências definem um destino fatal a esse instrumento tão prestigiado pelos urbanistas, tanto pelos que compõem as equipes de planejamento nos municípios brasileiros quanto pelos que são contratados para as consultorias. As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar “melhorias sociais” e “valorização ambiental” como reza o Estatuto da Cidade? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns? As virtudes e as mazelas atribuídas a esse instrumento urbanístico dependem de sua formulação técnica?”

Os autores citados sugerem que se deve verificar as inovações contidas nesse instrumento, de ir fundo, analisando o porquê da sua grande aceitação no meio urbanístico. Deve-se examinar se sua aplicação não pode se configurar perversa em relação ao interesse público e social, como verificado nos exemplos de São Paulo. De qualquer forma, existem experiências que não se mostraram negativas, talvez devido ao

tempo relativo de vigência das mesmas, também à sua abrangência, muitas vezes localizada com número não significativo, o que dificulta a análise. O que deve ser ressaltado é o fato de que como todos os “outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores”. Esta ferramenta trará sempre uma limitação de sua eficácia, não sendo suficiente a “tecnicidade do instrumento”, uma fonte do seu uso com características regressivas, podendo mesmo ser contrário ao interesse coletivo, pouco trazendo a uma questão social, participativa e democrática, exigência do planejamento participativo, e não apenas focado nos resultados de retorno do investimento privado.

### **Histórico**

Smolka (2013), abordando a política de apropriação de valorização de áreas urbanas, mostra em seu trabalho junto ao Lincoln Institute of Land Policy as ferramentas que vêm sendo aplicadas na América Latina, especialmente no Brasil e na Colômbia. Estes dois países, a partir de experiências internacionais, já se tornaram referências internacionais devido à aplicação bem sucedida, no caso brasileiro, das operações urbanas em São Paulo e que, a partir do Estatuto da Cidade, lei federal de 2001, vem se popularizando, principalmente, entre as cidades metropolitanas, como Curitiba, Belo Horizonte e Brasília. Baseando-se em autores, como Hagman and Misczynski 1978; Smolka and Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram and Hong 2012; Walters 2012; Furtado and Acosta 2013, Smolka detecta que a política de apropriação dos valores imobiliários pelo poder público não tem se restringido a apenas cidades latino-americanas com crônicos déficits orçamentários para investimentos em infraestrutura, o que mostra a pertinência política para adoção destas ferramentas no desenvolvimento urbano em que o poder público cria parcerias com o setor privado baseadas em gestão democrática na construção do espaço urbano.

Em interessante abordagem histórica das iniciativas com o uso da valorização de áreas urbanas, Villamil (2000, in Smolka 2013) lembra que, para construir vias e aquedutos, o Império Romano lançou mão deste conceito exigindo que os proprietários beneficiados com estas obras participassem dos custos de construção, como mostram documentos da época.

Esta política também foi aplicada nos anos 1500 em Portugal e Espanha, como registra Reyes (1980, in Smolka, 2013). Taxas e impostos foram impostos aos proprietários de terras beneficiadas por algum tipo de melhoria resultante de investimentos públicos, como estradas e pontes. Essas iniciativas também foram aplicadas na América Latina, como no México, em 1607.

A mesma concepção foi usada na Inglaterra por volta de 1650, em que a valorização decorrente da construção de canais ao longo do Rio Tâmis e Lea, permitiu que os investimentos fossem levantados junto a investidores privados. O sucesso do instrumento fez com que, em 1801, a House of Lords autorizasse a criação de uma taxa

de contribuição de melhoria para fins de desenvolvimento urbano. Smolka (2013) destaca ainda a França, a Itália, a Coreia do Sul, a Finlândia e Taiwan. Em 1672, a França começou a usar este conceito de valorização para construir parques, estradas e pontes. Os franceses, para reconstruir o país após a Primeira Guerra Mundial, se utilizaram também de uma espécie de valorização. Para aumentar parques e melhorias na cidade de Florença, a Itália recorreu a este tipo de instrumento desde o início do século XVII, como levantou Reyes (1980, in Smolka (2013)). O Japão recorreu de forma ampla a esses instrumentos de valorização da terra para promover a urbanização após a Segunda Guerra Mundial. Interessante observar que em Taiwan tem sido aplicado um imposto sobre o incremento do valor da terra desde a época do Sun Yat-Sen, considerado o pai da República da China, sendo esta taxa inspirada pelo Equalizat.

Além disso, os ganhos associados aos direitos previstos e reformulados por planos urbanísticos têm sido usados para financiar a urbanização de novas áreas em muitos países, em especial a Inglaterra, que para isto passou a formular políticas baseadas em tributar o aumento do valor imobiliário provocado por rezoneamento de uso e ocupação do solo.

Tem-se também a referência francesa do Plafond Légal de Densité (Teto Legal de Densidade ou PLD). É um mecanismo financeiro da lei federal de planejamento francês, em que taxas passaram a ser cobradas para direitos de construção acima de certo patamar legal. Estabelece o percentual máximo de área útil, cuja construção é permitida por metro quadrado de terra. Em vigor desde 1975, o PLD trouxe a ideia de que, para além de certa densidade, o direito de construir deve ser adquirido com o pagamento de uma taxa para o setor público.

Antecedendo ao PLD, de forma mais abrangente, em 1967, foram criadas na França as Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), com o objetivo principal de facilitar a cooperação entre as autoridades públicas e promotoras privadas para o desenvolvimento em áreas prioritárias, como água potável, saneamento, estradas, escolas, habitação, etc..

Nos Estados Unidos, desde a década de 1970, cerca de 25% das cidades possuem política pública de taxação destinadas a contribuição para fundos de investimento em melhoramentos da infraestrutura pública como apontou Lawhon (2003, in Smolka 2013). Por exemplo, na Florida, mais de US\$2 bilhões foram coletados para este fim no período fiscal 2005–2006.

Registram Smolka and Amborski (2007, in Smolka 2013), que não obstante as crescentes preocupações das políticas públicas mundiais com a falta de áreas adequadamente servidas por infraestrutura e serviços para assentar moradias de famílias de baixa renda, o princípio de pagamento ou reembolso dos custos de urbanização associados ao incremento do valor da terra ainda não é amplamente adotado na maioria das cidades e regiões do terceiro mundo. Situação diferente é observada nos Estados Unidos e Canadá, países com a economia de mercado fortemente consolidada, e que têm sido mais atuantes na recuperação da mais valia decorrente de investimentos e de

renda das terras do que os países latino-americanos, ainda distantes da economia de mercado e de políticas habitacionais fortemente subsidiadas.

Recorrente, quando o tema é mercado imobiliário, campo fértil para a criação de parcerias entre setor público e privado, a ideologia marxista recorre ao conceito neoliberal para reportar as operações urbanas. Porém, reportando-se à sua origem, remete-se às ZAC-s - Zones d'Aménagement Concerté<sup>1</sup> idealizadas na França, as quais desde 1967, portanto bem antes do advento do identificado “neocapitalismo”, assim como todos os outros aspectos relevantes da execução de obras que, ao beneficiar proprietários de terras, reivindicam para a comunidade parte da valorização das terras beneficiada por recursos de capital público.

Este instrumento na França, portanto, já está em uso há mais tempo que no Brasil, que até aqui tem registrado apenas operações urbanas nas grandes cidades. Os franceses já têm aplicado este recurso em cidades menores, até mesmo em muito pequenas como bem exemplifica a cidade de Lissieu. Comunidade de apenas 3204 habitantes, localizada na região de Rhône, Lissieu está localizada a 17 km ao norte de Lyon. E lá, como em grandes cidades brasileiras as etapas de consulta e discussões com os habitantes estão sendo cumpridas desde 2006, quando foi apresentado seu plano da operação urbana<sup>2</sup>

Assim, tendo em vista que a Câmara Municipal local decidiu pela urbanização no perímetro de uma área ainda rural, um processo de consulta foi realizado junto a potenciais interessados privados, de acordo com as especificações estabelecidas pela comunidade. Desta forma, baseando-se em uma análise detalhada de um projeto financeiro, a comunidade participou e elaborou cenários futuros para a região. Atualmente, o processo continua, tendo sido contratada uma empresa de consultoria para realizar um estudo de impacto ambiental da transformação da região rural para urbana, sendo ainda lançado o edital de parceria para a ZAC, encerrado em 28 de novembro de 2012. Seis propostas foram recebidas pela prefeitura. Elas estão sendo estudadas pela comissão de licitação para validar inicialmente a capacidade dos proponentes de serem potenciais parceiros na operação urbana.

A justificativa de uma operação urbana é que a oferta de infraestrutura urbana em muitas regiões de uma cidade é maior do que a demanda presente, situação esta que aponta um desequilíbrio para o potencial de utilização de áreas que poderiam receber investimentos privados e/ou e torná-las fonte de recursos para investimentos públicos em sua própria região ou em outros pontos, conforme o que estabeleceria a lei que a teria criado.

Em lugares estratégicos, o poder público concretiza o potencial de adensamento da área objeto através de investimentos em infraestrutura adicional (obras viárias, saneamento, reassentamento de favelas e cortiços), abrindo espaço para empreendimentos

---

<sup>1</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Zone\\_d%27am%C3%A9nagement\\_concert%C3%A9](https://fr.wikipedia.org/wiki/Zone_d%27am%C3%A9nagement_concert%C3%A9)

<sup>2</sup> <http://www.lissieu.fr/publication/File/Analyse%20et%20projet%20.pdf>

imobiliários privados, para recuperar ao menos parte do investimento na forma de venda. Outro instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade é a outorga onerosa. Esta autoriza o direito de construir acima de tetos de densidade (coeficiente de aproveitamento) fixados na Lei de Zoneamento incidente na área de influência imediata da ‘operação’. A iniciativa privada assim participa diretamente do custeio do investimento em infraestrutura urbana.

Deve-se ponderar, como expõe Whitaker (2004), que as operações urbanas ficam sujeitas à crítica de que os investimentos realizados pelo poder público são de ordens de grandeza superiores aos valores ressarcidos e de que relaxam o controle do uso do solo pelo poder público em função da estrutura urbana como um todo e em última instância do interesse coletivo, em função de interesses localizados manifestos por grupos de pressão privados.

### **Estado da Arte**

De acordo com Maricato e Ferreira (2002), “o consenso em torno das Operações Urbanas se deve à aceitação que vem ganhando a ideia de se efetivar parcerias entre o Poder Público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade, como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta. A ideia da parceria público-privada não surge no Brasil, assim como não é originário daqui o próprio instrumento da Operação Urbana. Já na década de 70, inicia-se na Europa e nos EUA um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, devido a problemas como o aumento do desemprego, o alto custo de manutenção do Estado-Providência e a crise fiscal, todos relacionados com as transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista. Por essa razão, ganharam força políticas visando uma co-responsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano”. Apontam os autores uma questão crucial para entender este processo emergente nas grandes cidades brasileiras como saída para a incapacidade financeira das administrações públicas decorrentes, principalmente do crescente endividamento das cidades, beirando algumas a insolvência, como anunciou recentemente o prefeito de São Paulo. A situação em cidades globais como Detroit, afetada pela desindustrialização, ameaçando a decretação de concordata municipal, resgata a capacidade de parcerias público-privadas, instrumento ainda não devidamente absorvido pela gestão pública brasileira.

Borba (2012) registrou a grande dificuldade de aplicar instrumento complexo como uma operação urbana, devido essencialmente à intrincada relação entre *stakeholders*. A intrincada operação urbana está inserida em uma rede econômica, em que agem diferentes agentes sociais, como classificados por Correa (1989):

1. Indústrias de grande escala de produção que são consumidores de espaços maiores, os quais buscam vantagens locacionais em áreas próximas aos centros consumidores ou com logística para escoamento de produtos, a especulação fundiária não é objetivo essencial, pois retém espaços, para garantir mão de obra mais barata e competitividade de custos.

2. Proprietários fundiários que atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades têm interesse na conversão da terra rural para a terra urbana – o que depende das condições pela demanda de terras e habitações que interferem nas taxas de crescimento demográfico e espacial das cidades, no valor de troca da terra, e não no seu valor de uso.
3. Promotores imobiliários que concretizam operações imobiliárias com base em estudos de viabilidade técnica e econômica, projetos, incorporação, financiamento, construção e comercialização, com a transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro.
4. Estado que além de consumidor, é também produtor de grandes espaços e de localizações especiais e proprietário fundiário. É responsável pela regulação do uso do solo e da expansão urbana, além de promotor das infraestruturas e serviços urbanos, e também gestor dos recursos ambientais, com papel de mediador dos conflitos de interesse.
5. Grupos sociais excluídos que pressionam por acesso aos bens e serviços, vinculados a outro agente social, Estado ou proprietários, para obter habitação em cortiços e favelas, na periferia ou no espaço central da cidade, muitas vezes através de autoconstrução em loteamentos periféricos ou em territórios de preservação e/ou proteção ambiental, cujas necessidades de moradia são eventualmente conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado.

Esta complexa interação dos agentes sociais deve ser superada com o entendimento em um processo cognitivo coletivo, que deve ser inserido na concepção do projeto que, por sua vez, contém uma rede de decisões igualmente complexa, Borba lembra que, dessa maneira, a capacidade de compreensão desta operação urbana mostra a complexidade analítica do tema, dificultando a participação efetiva de todos os agentes envolvidos; porém, a necessidade de participação dos cidadãos exigida pelo Estatuto da Cidade faz com que a aprovação da operação seja feita sem o indispensável entendimento dos custos e benefícios que a operação atinge como coloca Souza (2001, in Borba 2012), resultado de um “cipoal terminológico e interpretativo que se foi gerando ao longo dos anos” a vencer para que a cidade se aproprie desta ferramenta inovadora de desenvolvimento urbano. Com ilustração da complexidade que ocorre no tecido urbano mais intrincado do país, têm-se as operações urbanas atuais, em vigência e as ainda a serem regulamentadas, pois devem passar mais de uma vez por Audiência Pública, como é o caso em São Paulo com a da Água Branca que vem sendo alterada desde sua criação pela lei, com cerca de 540 hectares.

O Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, tem sido apresentado como modelo exemplar de combinação de vários instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para estimular a recuperação da degradada área portuária carioca. A gestão deste megaempreendimento está cargo Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP. Esta empresa, na modalidade sociedade de economia mista, é controlada pelo Município, e foi criada pela lei complementar municipal n.º 102, de 23 de novembro de 2009. Seus fins específicos são:

I - promover, direta ou indiretamente, o desenvolvimento da AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro;



II - coordenar, colaborar, viabilizar ou executar, no âmbito de competência do Município do Rio de Janeiro, a implementação de concessões, em quaisquer das modalidades previstas nas Leis Federais n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ou outras formas de associação, parcerias, ações e regimes legais que contribuam ao desenvolvimento da AEIU, em conformidade com os estudos de viabilidade técnica, legal, ambiental e urbanística aprovados pela CDURP e pelos demais órgãos e autoridades públicas competentes;

III - disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Pública, direta ou indireta, para concessionários e permissionários de serviço público, ou para outros entes privados, mediante cobrança de adequada contrapartida financeira;

IV - gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Município ou por seus demais acionistas, ou que tenham sido adquiridos a qualquer título.

A lei complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009, que modificava o Plano Diretor, autorizando o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, estabeleceu um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, tendo por objetivo alcançar desejáveis transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental na região foco da operação urbana, inserida na área portuária do Rio de Janeiro.

Os princípios da Operação Urbana carioca:

I - a priorização do transporte coletivo sobre o individual;

II - a valorização da paisagem urbana, do ambiente urbano e do patrimônio cultural material e imaterial;

III - o atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela Operação;

IV - a promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos;

V – a integração da área com a área central da Cidade e o estímulo ao uso residencial, possibilitando melhor aproveitamento da estrutura urbana existente;

VI - transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil;

VII – o apoio à regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social.

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha estabeleceu as seguintes diretrizes:

I - estimular a renovação urbana pela adequação gradativa com uso concomitante portuário de cargas e usos residencial, comercial, serviços, cultural e de lazer;

II - promover investimentos em infraestrutura e reurbanização;

III - implementar melhorias das condições ambientais, mediante ampliação das áreas verdes, da arborização, da capacidade de absorção e escoamento das águas pluviais e da priorização do sistema de transportes com uso de energias limpas;

IV - integrar a orla marítima do cais da Gamboa à área central da Cidade do Rio de Janeiro;

V – possibilitar a recuperação de imóveis com a importância para proteção do patrimônio cultural e a criação de circuito histórico-cultural, contemplando a devida identificação dos patrimônios material e imaterial, passado e presente, e capacitação técnica na área de turismo e hotelaria, visando promover o circuito;

VI - implantar sistemas viários e de transportes que permitam a melhor circulação e integração dos diversos meios de transporte coletivo;

VII – estimular o uso residencial e atividades de ensino;

VIII - estimular a atividade de transporte marítimo de passageiros;

IX - promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação;

X– propiciar a criação de equipamentos públicos, áreas de lazer e assegurar a circulação segura de pedestres e ciclistas, bem como destinar espaço físico multidisciplinar para apoio de infraestrutura e logística para atividades de grupos culturais e atendimentos das demandas de cidadania da região, de acordo com o calendário anual de eventos da zona portuária;

XI - realizar melhoramentos nas áreas de especial interesse social e seu entorno, com implantação de infraestrutura e regularização fundiária;

XII- incentivar a recuperação de imóveis ocupados para a melhoria das condições de moradia da população residente;

XIII - estimular as atividades de geração de trabalho e renda existentes na região;

XIV - promover ações que assegurem a sustentabilidade da população residente; e

XV - promover as ações necessárias para o reconhecimento e a regularização das comunidades tradicionais.

XVI - incentivar a restauração e reconversão, para usos compatíveis com seus objetivos, de imóveis de valor histórico e/ou relevante interesse como o Palacete D. João VI, o prédio “A Noite”, o prédio do Touring Club, o prédio da Estação Marítima de Passageiros (ESMAPA), os armazéns de 1 a 6 do Cais do Porto, o prédio da Imprensa Nacional, o prédio do Terminal Mariano Procópio, o depósito da Biblioteca Nacional e outros.

XVII - limitar o desperdício energético e de água, estimular o uso de energias limpas (solar, eólica ou célula combustível) e promover o aproveitamento das condições naturais de iluminação e ventilação, “telhados verdes” ou reflexivos de calor, o reaproveitamento de águas pluviais e servidas, a utilização preferencial de insumos ambientalmente certificados; visando a sustentabilidade ambiental e a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEEs).

Para concretizar a Operação Urbana, que tem prazo de 30 anos para sua completa realização, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP poderá dispor das seguintes ferramentas, dentre outras, a serem eventualmente ainda criadas por lei:

I - Parcerias entre o Poder Público e o setor privado;

II - Consórcios públicos;

III - Instrumentos de mercado de capitais;

IV - Instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.

Conforme apresentou, Silva (2012), a Operação Urbana no Rio de Janeiro abrangerá uma área total de 5 milhões de m<sup>2</sup>, atingindo uma população de 28 mil habitantes (IBGE, 2010).

Em São Paulo, as áreas das operações urbanas que foram até aqui implantadas, são as seguintes:

Região	Período	Área
Centro	1991/1997	6.300.000 m <sup>2</sup>
Água Branca	1995	5.400.000 m <sup>2</sup>
Faria Lima	1995/2004	6.500.000 m <sup>2</sup>
Água Espraiada	2001	14.000.000 m <sup>2</sup>

Em Curitiba, cidade conhecida por projetos inovadores de mobilidade urbana, houve uma interessante experiência de operação urbana consorciada, com lançamento de CEPAC, unindo aspectos positivos do sistema de transporte rápido com alterações no zoneamento. A ferramenta fora anteriormente aplicada pela equipe técnica liderada por Jaime Lerner, mas ainda não experimentada no contexto deste instrumento previsto no Estatuto da Cidade, que ainda não havia sido regulamentado na capital do Paraná<sup>3</sup>.

A Operação Urbana Consorciada da Linha Verde foi criada pela Lei 13.909 de 19 de dezembro de 2011, em conformidade com o Estatuto da Cidade; estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da antiga BR-116 em seu trecho urbano em

<sup>3</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/operacao-urbana-leis-municipais/555>

Curitiba, entre a região do Atuba, ao norte do município, e a região do Pinheirinho, ao sul da cidade.

O Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde de oferta dos CEPAC da Linha Verde anunciou: “A Prefeitura Municipal de Curitiba (“Prefeitura”) oferta 4.830.000 (quatro milhões, oitocentos e trinta mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC com contrapartida financeira para obtenção de Direitos Urbanísticos Adicionais. Os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, no valor mínimo de R\$ 200,00 (duzentos reais), serão emitidos com o objetivo de financiar a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, registrada na Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”) sob o nº [obs.: *ainda a ser informado, na ocasião*], na data de [idem]. A emissão dos CEPAC é regida pela Lei Municipal nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011, que institui a Operação Urbana Consorciada Linha Verde e, pela Instrução CVM nº 401, de 29 de dezembro de 2003”<sup>4</sup>.

Conforme colocado por Marangon (2012), a Operação Urbana Linha Verde de Curitiba, mostrou 22 bairros envolvidos, com uma população aproximada de 82.000 habitantes (IBGE, 2010), abrangendo 20.820.506 m<sup>2</sup> nos setores Norte, Central e Sul.

Embora muito longe destas áreas paulistana e carioca significativamente grandes, mesmo em áreas menores, desta vez com médias cidades como pretendentes desta saída para recuperar áreas e ampliar o poder da gestão municipal, visando atender demandas sociais no âmbito de suas realidades, todo o processo deve ser respeitado.

Uma das primeiras cidades brasileiras de médio porte a introduzir o conceito deste novo instrumento é a cidade capixaba de Serra. Lançadas no mapa da cidade, as operações urbanas ainda não foram regulamentadas, mas mostram uma preocupação do planejamento municipal com as possibilidades que este instrumento pode oferecer para o desenvolvimento urbano serrano. Deve-se destacar que o desenvolvimento de operações urbanas consorciadas nesta cidade capixaba é ambicioso, como se pode ver no mapa em que estão destacadas as áreas para futuras operações urbanas a serem regulamentadas por leis municipais.<sup>5</sup>

### **Conclusão: Aplicação em Londrina**

Londrina, município paranaense, com 515 707 habitantes<sup>6</sup>, tem sofrido muito com o crescimento da frota de veículos, atingindo 6% entre 2012 e 2013, segundo dados da CMTU – Companhia Municipal de Trânsito, que resultam em constantes congestionamentos, fazendo de seus cidadãos reféns em suas ruas ainda limitadas ao projeto original do engenheiro Alexandre Razgulaeff. Sua proposta baseava-se numa malha ortogonal em forma de xadrez, de aproximadamente quatro quilômetros

---

<sup>4</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/multimidia/00119878.pdf> Página visitada em 03 de julho de 2013

<sup>5</sup> [http://app.serra.es.gov.br/arquivos/sedur/mapa2012\\_operacao\\_urbana\\_consorciada.pdf](http://app.serra.es.gov.br/arquivos/sedur/mapa2012_operacao_urbana_consorciada.pdf) Página visitada em 03 de julho de 2013

<sup>6</sup> *Censo Populacional 2012 (estimativa)*. Censo Populacional 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Página visitada em 03 de julho de 2013

quadrados, com as ruas dispostas nos sentidos norte-sul e leste-oeste. Assim,<sup>7</sup> desde sua concepção no início dos anos 1930 pelos ingleses que lá chegaram com um grandioso projeto imobiliário. O plano, porém, era pouco inspirado em termos urbanísticos, e restrito às conquistas da então nascente indústria automobilística. Esta concepção a deixou com um desenho urbano em malha, com pouco privilégio para a fluência ideal do trânsito.

Uma importante via na cidade paranaense, que nos idos tempos da colonização era polo do comércio de ferramentas e insumos ligados à agricultura, além de botas, selas e chapéus, vem perdendo sua função comercial. Sua vocação estruturante, unindo a região sul à região norte da cidade, a fez receber uma faixa exclusiva de ônibus. De maneira a oferecer fluência aos veículos. Além da faixa exclusiva, o projeto determinou a perda de vagas para estacionamento de clientes e carga/descarga.

Parcialmente duplicada, pois para sua inteira duplicação uma desapropriação de vulto significativo para as finanças municipais do município seria necessária, impedindo o desenvolvimento do projeto. No entanto, um decreto municipal desde 1995 e por lei de 1998<sup>8</sup> estabelece critérios urbanísticos necessários para a completa duplicação da avenida, como via arterial. Assim, necessita-se faixa de domínio de 28 a 34 metros, que deverá incluir para seu perfil: passeio, estacionamento, faixas de rolamento e canteiro central, em cada sentido de tráfego, com rampa máxima de 10%.

Desta maneira, a possibilidade de uma operação urbana acredita-se ser a única forma de concretizar este imperativo do projeto viário para Londrina.

Os trechos desta operação urbana, que a princípio estaria limitada a 100 metros das margens esquerda e direita da via, seriam:

BR-369 a Rua Tietê: Extensão de 166 metros – ZC-5 – Área de 33.000 m<sup>2</sup>

Rua Tietê a Rua Ermelindo Leão: Extensão de 615 metros – ZR-4 – Área de 123.000 m<sup>2</sup>

Rua Ermelindo Leão a Rua Belém: Extensão de 538 metros – ZR-4 e ZC-3 – Área de 107.000 m<sup>2</sup>

Rua Belém a Avenida Celso Garcia Cid: Extensão de 966 metros – ZC-2 – Área de 192.000 m<sup>2</sup>

Avenida Celso Garcia Cid a Rua Goiás: Extensão de 254 metros – ZR-4 e ZC-3 – Área de 51.000 m<sup>2</sup>

Rua Goiás a Avenida Juscelino Kubitschek: Extensão de 479 metros – ZR-4, ZC-3 e ZC-4 – Área de 86.000 m<sup>2</sup>

---

<sup>7</sup> [http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/historia\\_londrina.xhtml](http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/historia_londrina.xhtml). Página visitada em 03 de julho de 2013

<sup>8</sup> Decreto nº 007 de 05 de Janeiro de 1995 da Prefeitura do Município de Londrina estabelece que a Avenida Duque de Caxias é uma via arterial com uma faixa total de 28,00 metros, o que permite que construções executadas após a publicação deste decreto sejam demolidas sem ônus para o município, visando a duplicação da via, como previsto neste decreto e na lei nº 7.486 de 20 de Julho de 1998, que estabeleceu critérios para a concepção do sistema viário da cidade.

A área total, a princípio diretamente atingida pela Operação Urbana, neste trabalho nomeada Operação Urbana Nova Duque, seria de 600.000 m<sup>2</sup>. Considerando a área indiretamente afeita, estendendo para o trecho já duplicado da Avenida, com extensão aproximada de 3.000 metros, considerando áreas públicas do Centro Cívico e áreas com extrema declividade, ter-se-iam cerca de 300.000 m<sup>2</sup>.

A estimativa de captação, baseada na área total de 900.000 m<sup>2</sup> da Operação Urbana, extraído-se cerca de 400.000 m<sup>2</sup> considerado de uso exclusivamente público, como as pistas de rolamento, ciclovias, passeio e demais itens da infraestrutura social, seriam oferecidos aos possíveis investidores e incorporadores imobiliários 500.000 m<sup>2</sup>, com expectativa baseada em um alto risco de 60%, fundamentada na dinâmica variável do mercado imobiliário local. Assim, deste total possível, no cenário conservador, obter-se-iam 300.000 m<sup>2</sup>, o total de metros quadrados a serem oferecidos no mercado.

Antecipando, há necessidade de equacionar a demanda por outorga onerosa, baseando-se na alteração de zoneamento, previsto para a lei de uso e ocupação do solo, lei complementar à lei do Plano Diretor, em processo de aprovação na Câmara Municipal. As zonas de uso e ocupação, relacionadas aos trechos citados da Avenida Duque de Caxias, seriam alterados para ZR-8 ou ZR-9, em que são permitidas as utilizações de outorga onerosa. Assim, em um cálculo primário, apenas para considerar a possibilidade de um estudo aprofundado de viabilidade técnica e financeira, acredita-se que seja possível levantar os custos para desapropriação e demais ações necessárias para implementar a Operação Urbana Nova Duque, com base na projeção de valores venais unitários entre R\$ 500 a R\$ 700 o metro quadrado de terrenos nestas regiões da cidade de Londrina, estimando a captação, com base no menor valor, ou seja R\$ 500. Em valores atuais, nesta data, chega-se a R\$ 150.000.000, o que demonstra a princípio, apenas para indicar uma real oportunidade de aplicar este instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade na cidade de Londrina e permitir a solução de um problema de natureza urbanística, viária e social fundamental para o desenvolvimento sustentável de Londrina.

## Referências

Borba, Robinson Antonio Vieira (2012) *Mercado Imobiliário nas Cidades Cognitivas: Decisões mais Inteligentes*. São Paulo, Setembro, Anais da 12º Conferência Internacional da LARES.

Deák, Csaba e Shiffer, Sueli (2004) "*São Paulo: the metropolis of an elite society*" Ms, São Paulo  
[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/4verb/oper-urb/index.html](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/oper-urb/index.html)

Silva, Alberto (2012) *Operação Urbana Porto Maravilha: Transformações Urbanas, Sustentabilidade e Inclusão Socioproductiva*. CDURP, São Paulo, Setembro, 12º Conferência Internacional da LARES.

Pires, Domingos (2012) *Perspectivas para Operações Urbanas no Brasil - A proposta de São Paulo para as novas Operações Urbanas*. SEDUR, São Paulo, Setembro, 12º Conferência Internacional da LARES.

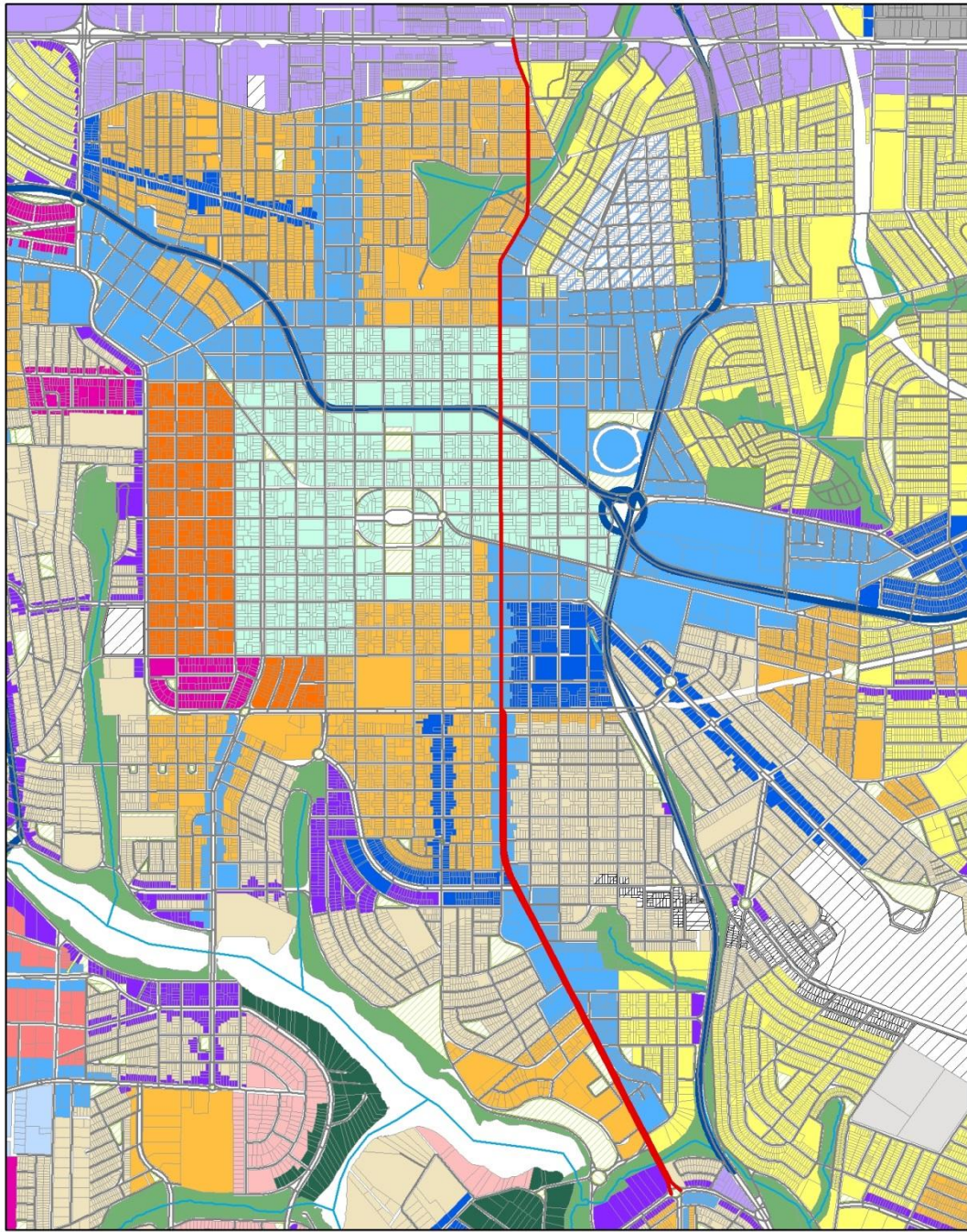
Abascal, Eunice Helena Sguizzardi; Cymrot, Raquel; Alvim, Angélica A. Tanus Benatti e Kato, Volia Regina Costa (2012). *Produto Imobiliário e Percepção do Ambiente Construído: um estudo da transformação da área alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré*. São Paulo, Setembro, Anais da 12º Conferência Internacional da LARES.

Maricato, Ermínia e Ferreira, João Sette Whitaker (2002). *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In "Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras", Leticia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

Smolka, Martim O. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America Policies and Tools for Urban Development*. Policy Focus Report, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

## **Figuras**

## Extensão da Av. Duque de Caxias



**Legenda**

— Av. Duque de Caxias

Zonamento do entorno

ZR4

ZC1

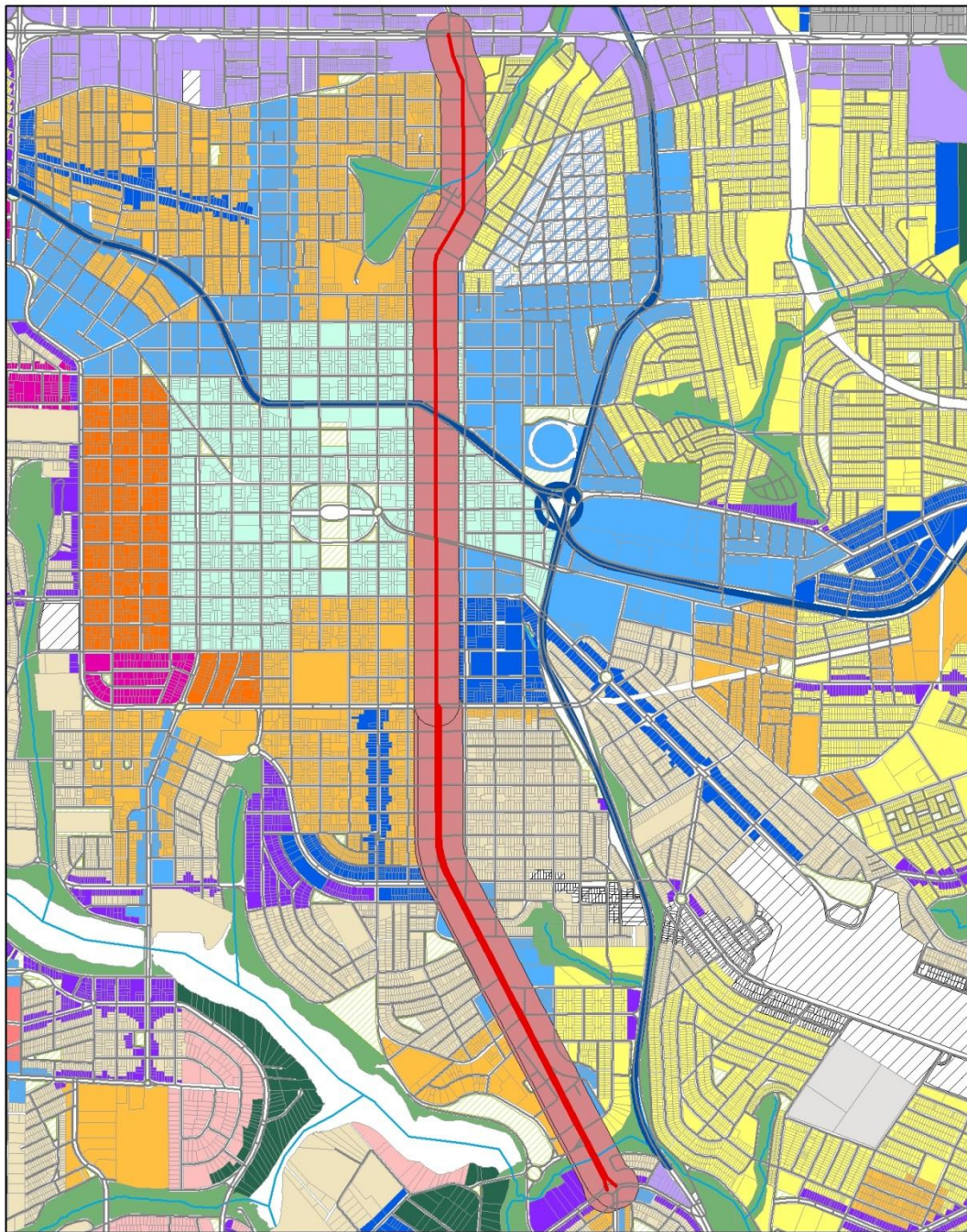
ZC3

0 155 310 620 930 1.240  
Metros





## Área de intervenção - Av. Duque de Caxias



**Legenda**

-  Av. Duque de Caxias
-  Área de intervenção
- Zonamento do entorno
-  ZR4
-  ZC1
-  ZC3

0 155 310 620 930 1.240  
Metros

