

# Desafíos y oportunidades sociales en la valorización de la tierra en Brasil\*

SOCIAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF LAND APPRECIATION IN BRAZIL

DESAFIOS E OPORTUNIDADES SOCIAIS DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

**Paulo Nascimento Neto**

Arquitecto y urbanista. Maestría en Gestión Urbana. Doctorando del Programa de Posgrado en Gestión Urbana (Ppgtu), Pontificia Universidad Católica del Paraná paulo.nn@uol.com.br

**Tomás Antonio-Moreira**

Arquitecto y urbanista. Maestría en Ciencias Aplicadas - orientación Hábitat & Desarrollo. Ph.D en Estudios Urbanos, Université du Québec à Montréal, Canadá. tomas.moreira@puc-campinas.edu.br

**Recibido:** 22 de agosto de 2012

**Aprobado:** 28 de mayo 2013

## Resumen

En Brasil se observa el resurgimiento de los debates acerca de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad, discutidos a la luz de la gestión social de la valorización de la tierra. Se cuestiona, vías de regla, su grado de efectividad, la baja participación popular y su utilización para la legitimación de políticas engendradas por intereses particulares. En este contexto, este artículo investiga el alcance de las Operaciones Urbanas Consorciadas como mecanismo de recuperación de plusvalías urbanas. Partiendo de un estudio sobre la Operación Urbana (OU) Faria Lima, discute de forma prospectiva las limitaciones y oportunidades de la OU Línea Verde (Curitiba-PR), en fase de implementación por el poder público. Los análisis realizados posibilitan efectuar constataciones al mismo tiempo complementarias y contradictorias. Por un lado se hace necesario reconocer el potencial de las OU's como instrumento capaz de impulsar la transformación urbana, mientras tanto, también se evidencia su baja eficacia bajo la óptica de la gestión social de la valorización de la tierra.

**Palabras-clave:** operación urbana, plusvalías urbanas, valorización de la tierra, estatuto de la ciudad, gestión social de la valorización de la tierra.

## Abstract

In Brazil, there is a clear strengthening of debates about the instruments of City Statute, which are discussed under the light of social management of land appreciation. Their degree of effectiveness, their low popular participation and their use to legitimize policies engendered by particular interests are usually questioned. This paper investigates the capacity of Joint Urban Operations as a instrument for surplus land value recovery. Starting from a study on Faria Lima Urban Operation, limitations and opportunities of Linha Verde Urban Operation (Curitiba-PR), which is being implemented, is prospectively discussed. Analysis performed came up with observations that were, at the same time, complementary and contradictory. On one hand, it is necessary to recognize urban operation's potential as an instrument able to leverage urban transformation, on the other hand, however, its low efficiency – from the perspective of social management of land appreciation.

**Keywords:** Urban Operation, surplus land value, land appreciation, city statute, social management of land appreciation.

## Resumo

No Brasil observa-se o revigoramento dos debates a cerca dos instrumentos do Estatuto da Cidade, discutidos à luz da gestão social da valorização da terra. Questiona-se, via de regra, seu grau de efetividade, a baixa participação popular e sua utilização para legitimação de políticas engendradas por interesses particulares. Neste contexto, este artigo investiga o alcance das Operações Urbanas Consorciadas enquanto mecanismo de recuperação de mais-valias fundiárias. Partindo de um estudo sobre a Operação Urbana (OU) Faria Lima, discute-se de forma prospectiva as limitações e oportunidades da OU Linha Verde (Curitiba-PR), em fase de implementação pelo poder público. As análises realizadas possibilitam efetuar constatações ao mesmo tempo complementares e contraditórias. Por um lado, é necessário reconhecer o potencial das OU's enquanto instrumento capaz de alavancar a transformação urbana, entretanto evidencia-se também sua baixa eficácia sob a ótica da gestão social da valorização da terra.

**Palavras-chave:** operação urbana, mais-valia fundiária, valorização fundiária, estatuto da cidade, gestão social da valorização da terra.

\* El presente trabajo se realizó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior –CAPES–, entidad del gobierno brasileño orientada a la formación de recursos humanos.

La producción del espacio urbano ha sido objeto de numerosos estudios. Como fondo se identifica la utilización de la ciudad como instrumento para la acumulación de capital, donde el principio económico de la búsqueda del lucro transforma el suelo urbano en un valor de cambio; aquí es cuando los componentes de la ciudad se convierten en mercancías –banalmente comercializadas, según la ley de la oferta y de la demanda– y los propietarios de la tierra se apropian de los valores creados por la colectividad mediante la urbanización (Pereira, 2001; Rolnik, Nakano, Cymbalista, 2008).

La toma de determinadas acciones y decisiones urbanísticas por parte del poder público –construcción de infraestructuras y equipamientos públicos, cambios en la legislación urbanística y clasificación del suelo– estimulan la valorización del suelo. De este modo, una acción pública, cuyos costos son repartidos entre toda la sociedad, redundan en beneficio para unos pocos propietarios privados. En este contexto, los *instrumentos de gestión social de la valorización de la tierra* adquieren un papel fundamental, permitiendo al poder público recuperar las plusvalías urbanas, redistribuyendo dentro de toda la colectividad la valorización del suelo como consecuencia de sus acciones (Smolka, Amborski, 2000; Furtado, 2004; Santoro, Cymbalista, 2004).

En Brasil se lograron avances significativos en este campo a partir de 2001, con la aprobación de la Ley No. 10.257/01, conocida como Estatuto de la Ciudad, que establece “normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental” (art. 1º, señalamientos del autor). Para Piza, Santoro y Cymbalista (2004), a partir del Estatuto de la Ciudad se consolida el entendimiento del deber del Estado en promover la justa distribución de los costos y los beneficios de la urbanización entre toda la sociedad, con el fin de recuperar la valorización resultante de las obras públicas efectuadas, de manera que se haga efectiva la función social de la propiedad.

Entre los diversos instrumentos previstos en la Ley 10.257/2011, este trabajo concentra su discusión sobre la *Operación Urbana Consorciada*, “uno de los instrumentos más polémicos del Estatuto de la Ciudad”, según las palabras de Santoro y Cymbalista (2008). Conforme lo conceptúan los autores, la Operación Urbana Consorciada –OU– se puede comprender como un instrumento de rediseño de determinada parcela dentro del territorio urbano, a partir de la alteración de índices urbanísticos y características de ocupación y uso del suelo, mediante la combinación de inversiones públicas y privadas (obtenidas por medio de la concesión onerosa del derecho de construir), teniendo como fin la implementación de un plano urbanístico. Los valores resultantes de las contrapartidas se trasladan a una cuenta exclusiva de cada operación urbana, que se utilizarán solamente para la consecución de las intervenciones definidas por norma dentro de su perímetro.

Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001, art. 32, § 1º).

### Paulo Nascimento Neto

Arquitecto y urbanista, Master en Gestión urbana y doctorado del Programa de Posgrado en Gestión urbana (PPGTU) por la PUC-PR. Actualmente es miembro del cuadro técnico del Departamento de Urbanismo de Curitiba, del Comité de Seguridad en Edificios y Viviendas de Curitiba (COSEDI), de la Revista Brasileña de Gestión Urbana [urbe] y es Investigador del Observatorio de las Metrópolis - Núcleo Curitiba.

### Tomás Antonio Moreira

Profesor del Programa de Posgrado en Urbanismo (POSURB) y del Curso de Arquitectura y Urbanismo de la PUC-Campinas – Brasil. Arquitecto y urbanista por la PUC-Campinas – Brasil; Maestría en Ciencias Aplicadas por la Université Catholique de Louvain – Bélgica; Ph.D. en Estudios Urbanos por la Université du Québec à Montréal - Canadá. Tiene experiencia en planificación y gestión urbana y regional, trabajando en la investigación científica sobre las políticas públicas de vivienda, gobernanza y participación social.

Teniendo en cuenta que los instrumentos de la política urbana deben seguir todas las directrices delineadas en el Estatuto de la Ciudad<sup>1</sup> (Santoro, Cymbalista, 2004), y, por tanto, posibilitar la gestión social de la valorización de la tierra, el asunto esencial de este artículo es investigar el alcance de la Operación Urbana Consorciada como mecanismo de recuperación de plusvalías de las tierras urbanas.

A recuperação da mais valia [das operações urbanas] advém da aplicação dos instrumentos legais, dos recursos advindos da valorização imobiliária e fundiária resultante da ação do Poder Público e de sua aplicação em obras de infraestrutura urbana, sistema viário necessário ao transporte coletivo, recuperação ambiental e habitação de interesse social, entre outros (Alvim, Abascal, Moraes, 2011: 219).

Os proprietários que se beneficiarem com a utilização maior do potencial construtivo e, pois, da infra-estrutura urbana deverão devolver parte da riqueza gerada à coletividade (Santoro, Cymbalista, 2008: 88).

As operações, segundo seus defensores [...] Permitem que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários; Possibilitam a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários (Fix, 2004: 186).

En Brasil, su aplicación se remonta al inicio de la década de 1990, adoptada de forma pionera por el municipio de São Paulo. Sin embargo, se enfrentaron diversos problemas de implementación, debido a la fragilidad de la operatividad en esta época, lo que condujo a una serie de cuestionamientos por parte de los órganos de fiscalización y control público (Sepe, Pereira, 2011).

Con la entrada en vigor del Estatuto de la Ciudad, en 2001, se estableció un conjunto de reglas generales para las Operaciones Urbanas Consorciadas, que garantizaran la seguridad jurídica para su aplicación por parte de los gobiernos municipales. La referida ley previó la figura de los certificados de potencial adicional de construcción –Cepac–: títulos inmobiliarios que serían emitidos por el respectivo municipio, y funcionarían como mecanismos de venta (transados en subasta o utilizados directamente en obras necesarias para la propia operación) de contrapartida relativa a la concesión onerosa del derecho de construir.

Conforme lo expone Maricato y Ferreira (2002), a partir de los Cepac el poder público define una reserva de potencial

construtivo adicional para la operación urbana, lanzando títulos equivalentes en el mercado financiero, de forma que recaude anticipadamente los valores referentes a la concesión onerosa del derecho de construir. Para Alvim, Abascal y Moraes (2011: 220), “se trata de un avance en la política urbana, al instituir un valor inmobiliario capaz de agilizar las inversiones en el perímetro de las operaciones urbanas”.

En el ámbito nacional, hasta el momento, se verifican apenas dos experiencias de Operaciones Urbanas Consorciadas, implementadas con emisión de Cepac (ambas en São Paulo: OU Faria Lima y OU Água Espraiada) y otra en la fase de implementación (OU Porto Maravilha - Rio de Janeiro). Ante el reducido número de casos existentes en Brasil, se puede afirmar que la adopción de este mecanismo de ingeniería financiera aún constituye un aprendizaje en curso en el país, cuyos desacuerdos y contradicciones deben ser comprendidos con el fin de mitigarlos cuando se configuren nuevas operaciones urbanas.

En este contexto se destaca la aprobación de la Operación Urbana Línea Verde en Curitiba (Ley No. 13.909/2011 / Decreto No. 133/2012), la cuarta en el país con emisión de Cepac. Caracterizada como la mayor operación urbana brasileña realizada (con oferta de 4.475.000 metros cuadrados de área adicional de construcción), su implementación aún es muy reciente, ya que su decreto reglamentado y sancionado es de apenas el 26 de enero de 2012.

Teniendo en cuenta lo expuesto, procuramos en este artículo debatir los límites y potencialidades de la Operación Urbana –OU– Línea Verde, frente a las experiencias implementadas en el escenario brasileño, con el fin de contribuir a un análisis profundo en la discusión sobre las operaciones urbanas consorciadas, como instrumento de gestión social de la valorización de la tierra. Para ello, se establecieron las siguientes cuestiones–problema: ¿Cuáles son los principales elementos estructurantes de la OU Línea Verde? ¿Estos elementos dificultan o fomentan la recuperación de las plusvalías urbanas?

Este artículo está organizado en tres grandes secciones: inicialmente se discuten las cuestiones de orden metodológico; en la secuencia se procede a un análisis de la Operación Urbana Faria Lima, en São Paulo (SP) y de la Operación Urbana Línea Verde, en Curitiba (PR); y, por último, se discuten las potencialidades y las deficiencias de la OU Línea Verde frente a la gestión social de la valorización de la tierra.

## 2. Metodología de investigación

Para alcanzar los objetivos propuestos, se adoptó la búsqueda bibliográfica y documental, organizada según un conjunto de procesos empleados en la investigación, vinculados a procedimientos intelectuales y técnicos realizados según la planificación cuidadosa, basados a partir de reflexiones conceptuales sólidas (Silva; Menezes, 2001; Gil, 2002). Dentro de este contexto, esta búsqueda se estructura a partir de tres fases complementares que son:

1 Conforme a lo previsto en el artículo 2º de la referida ley, todos los instrumentos deben alinearse dentro de las directrices de la Política Urbana, entre ellas la “IX - Justa distribución de los beneficios y gravámenes procedentes del proceso de urbanización” y la “XI - recuperación de las inversiones del poder público de que tenga resultado la valorización de inmuebles urbanos”.

2 Los Cepac están previstos en los artículos 28 a 30 y 32 a 34, de la Ley No. 10257/2011.

**Fase 1.** En esta primera fase, de carácter exploratorio, se procuró profundizar en el contexto teórico-conceptual de la temática, de lo cual resultó un estudio bibliográfico inicial, en el que se identificaron las principales publicaciones relacionadas con dicha temática. Asimismo, se inventariaron los estudios y los informes técnicos sobre las experiencias brasileñas de implementación de Operaciones Urbanas Consorciadas con emisión de certificados de potencial adicional de construcción –Cepac–, de forma que se pueda comprender el panorama nacional de implementación del referido instrumento. Para su elaboración se utilizó como técnica de búsqueda el Análisis Bibliográfico y Documental, y los resultados se presentan en el ítem *Universo y muestra de la investigación*, de este artículo.

**Fase 2.** En esta fase, de carácter descriptivo, se relaciona la contextualización de la Operación Urbana Faria Lima, con el objetivo de comprender su proceso de formulación y su forma de implementación, así como los principales desdoblamientos sobre el ambiente construido. Según Gil (2002), esta fase procura describir las características de determinado fenómeno, y establecer relaciones entre las variables identificadas. Se adoptó el Análisis Bibliográfico y Documental como técnica de búsqueda, y se presentan en el ítem *Operación Urbana Faria Lima - São Paulo (SP)*.

**Fase 3.** La fase analítica inicia con las fases exploratoria y descriptiva, ya que, conforme afirma Gil (2002), el análisis de los factores que determinan un fenómeno demanda su previa identificación y descripción detallada. En ese sentido, la Fase 3 procura discutir las limitaciones y potencialidades de la implementación de la Operación Urbana Línea Verde, teniendo como base discusiones teórico-conceptuales, al igual que los impactos de la OU Faria Lima, investigadas en la fase anterior. Apoyándose en el *policy cycle*<sup>3</sup> (ciclo político), descrito por Frey (2000) y discutido por Trevisan y Van Bellen (2008), este artículo se centra en el análisis de la primera fase del ciclo político (formulación), y abordand de forma prospectiva y menos profunda la segunda fase (implementación). Sus resultados son presentados en el ítem *A Operación Urbana Línea Verde - Curitiba (PR)*.

## 2.1. Universo y muestra de la investigación

A partir de esta etapa exploratoria, se identificó la existencia de cuatro operaciones urbanas consorciadas con la emisión de Cepac (implementadas o en fase de implementación) en Brasil, las cuales constituyen el universo de la investigación de este trabajo; estas son: OU Faria Lima (São Paulo - SP), OU Água

Espraiada (São Paulo - SP), OU Porto Maravilha (Río de Janeiro - RJ) y OU Línea Verde (Curitiba - PR). Conforme se expuso anteriormente, la OU Línea Verde será objeto de discusión prospectiva en este trabajo.

Entonces se decidió orientar y catalogar una experiencia efectiva en el escenario nacional, de forma que se puedan establecer paralelos comparativos y enriquecedores en la discusión. En este contexto se optó por no considerar la experiencia carioca –OU Porto Maravilha<sup>4</sup> (Ley municipal No. 101/2009)–, teniendo en cuenta su precoz proceso de implementación

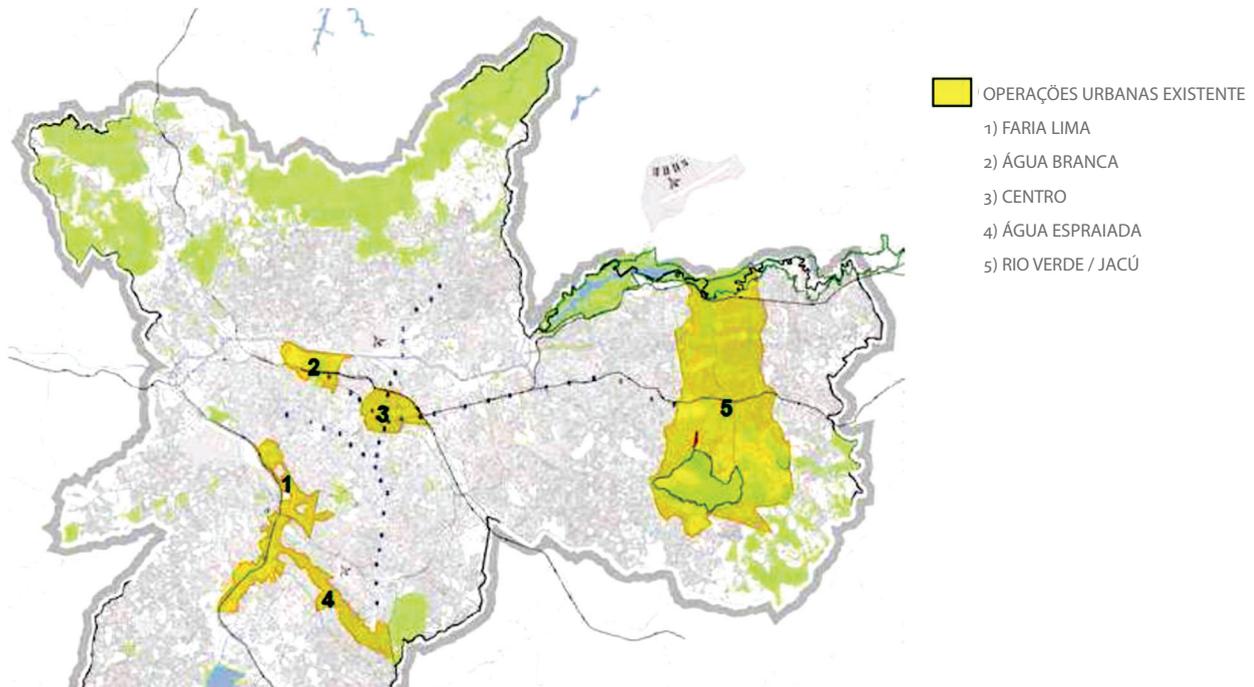
Ya, en São Paulo, se observa una trayectoria histórica en la aplicación de la Operación Urbana Consorciada, cuya previsión legal se remonta al Plano Director de 1985 y a su implementación a finales de la década de 1990. Actualmente se encuentran en vigor cuatro operaciones urbanas - Faria Lima, Água Espraiada, Água Branca y Centro, teniendo en cuenta que en las dos primeras hay emisión de Cepac (Alvim, Abascal, Moraes, 2011; Sepe, Pereira, 2011).

Entre estas dos operaciones urbanas, se definió el estudio de caso en la OU Faria Lima, seleccionada de forma no probabilística e intencional, al considerar primordialmente dos aspectos: 1) el mayor volumen de recursos de contrapartidas financieras involucradas; y 2) el hecho de que la emisión de Cepac ocurrió en una segunda fase de implementación de la referida operación urbana (tras el Estatuto de la Ciudad), lo que permitió verificar las eventuales modificaciones engendradas por la alteración en la forma de comercialización del potencial constructivo adicional.

Adoptar un método no probabilístico involucra el desarrollo de un abordaje cualitativo, entendido, según Silva y Menezes (2001), como aquel que reconoce un vínculo indisoluble entre los datos objetivos y la subjetividad que permea los fenómenos estudiados. Teniendo en cuenta que el objetivo principal de este análisis es comprender los resultados de la implementación de la Operación Urbana Consorciada con el contexto nacional, se considera adecuada la elección del abordaje cualitativo dentro de una muestra no probabilística e intencional.

3 Según lo expone Frey (2000), el obrar público se puede dividir en fases parciales del proceso político-administrativo de resolución de problemas – formulación, implementación y control de los impactos –, los cuales conforman el ciclo político, importante elemento en el análisis de políticas públicas. Aunque la Operación Urbana constituya un instrumento (Piza, Santoro, Cymbalista, 2004) y no propiamente una política pública, se entiende que este concepto puede ser aplicado a la discusión de la implementación del referido instrumento urbanístico, sin perjuicios epistemológicos.

4 Teniendo por objetivo la revitalización de una área históricamente degradada de Río de Janeiro, se prevén alteraciones en los parámetros constructivos –viabilizadas por medio de la Concesión Onerosa del Derecho de Construir vía Cepac–, alcanzando un coeficiente de aprovechamiento igual a 12, altura de 50 pisos y tasa de ocupación del 100% en algunas áreas (CDURP, 2011). A pesar de la reciente emisión de 6,4 millones de certificados (integralmente adquiridos por la CEF a un costo de R\$ 3,5 billones, en junio de 2011), ya se observan diversas críticas al proyecto que “tem vendido a idéia de renovação urbana completa, desconsiderando a existência de um local de moradia repleto de relações sociais [...] condenando a realidade destas áreas como indesejável” (Bentes et al., 2011: 15).



**Figura 1.** Operaciones Urbanas existentes en el municipio de São Paulo - SP. **Fuente:** Sempra, 2008 (citado en Sepe, Pereira, 2011). **Nota:** la Operación Río Verde – Jacú, aunque aprobada por ley municipal, no entró en vigor por el no cumplimiento al licenciamiento ambiental.

### 3. Operación Urbana Faria Lima - São Paulo (SP): un análisis sintético

La primera iniciativa para la creación de la Operación Urbana –OU– Faria Lima data de 1991, cuando se elaboró el Plano Director Estratégico municipal. Posteriormente, bajo la gestión del intendente Paulo Maluf, en 1993, la OU se presentó a la Cámara Municipal bajo la forma de proyecto de ley, que fue aprobado en 1995 (Sepe, Pereira, 2011). (figura 1).

Instituida por la Ley No. 11.732/1995, la OU Faria Lima tenía por objetivo “mejorar y valorizar la parte ambiental del área de influencia definida en función de la implantación del sistema viario de interconexión de la Avenida Brigadeiro Faria Lima y la Avenida Pedroso de Moraes” (art. 1º) previendo, conforme Montandon (2007), la ejecución de mejorías en el sistema viario, expropiaciones, construcción de vivienda de interés social y adquisición de terrenos para equipamientos sociales. Con una visión más crítica, Sandroni (2001: 63) sintetiza así el objetivo de la OU Faria Lima: “se trataba de realizar la prolongación de una avenida (sin ninguna prioridad desde el punto de vista de la movilidad), en cuyos terrenos el precio del metro cuadrado se situaba entre los más elevados de São Paulo”.

Su implementación se puede dividir en dos fases: una primera, anterior al Estatuto de la Ciudad; y una segunda, donde se efectuaron revisiones en la OU, de manera de que se adaptara al nuevo marco legal nacional. En la primera fase, la superficie de la operación urbana se dividió en una Área Directamente Beneficiada –ADB–, referente al tramo directamente beneficiado por la prolongación de la Avenida Faria Lima; y el Área Indirectamente Beneficiada –AIB–. La adquisición de derechos urbanísticos adi-

cionales<sup>5</sup> ocurrió con la presentación de proyectos de emprendimiento por parte de los propietarios, a partir de los cuales el gobierno de la ciudad de São Paulo calculaba individualmente la contrapartida que se pagaría por cada edificación.

Según Alvim, Abascal y Moraes (2011), con la captura de las contrapartidas se probó un proceso excesivamente moroso, en el cual los emprendimientos se instalaban mucho antes de la implantación de las infraestructuras necesarias. Además, conforme lo expone Sepe y Pereira (2011), el modelo adoptado en la valoración de las contrapartidas presentaba gran inestabilidad jurídica<sup>6</sup> que generaba una serie de cuestionamientos por parte de los órganos de fiscalización y control.

En este contexto, después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2011), la Prefectura de São Paulo optó por revisar la OU Faria Lima en 2003, y alterar la ingeniería financiera de la concesión onerosa del derecho de construir con la adaptación de la lógica del Cepac, en consonancia con el marco legal nacional entonces aprobado. Así, pues, a partir de la Ley Municipal 13.769/04 (alterada por la Ley 13.871/2004), gobierno de la ciudad de São Paulo inició la emisión de Cepac, realizando subastas en la medida en que era necesaria la venta del potencial constructivo, evitando la oferta excesiva de títulos, así como la acumulación descontrolada del área de intervención (Alvim, Abascal, Moraes, 2011).

<sup>5</sup> La reserva total del potencial constructivo adicional equivalía a 2'250.000 m<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> Para el cálculo de la contrapartida era aplicado un deflector, de forma descriptiva, sobre el valor establecido a partir del análisis técnico del grupo de evaluación, disminuyendo así su legitimación.

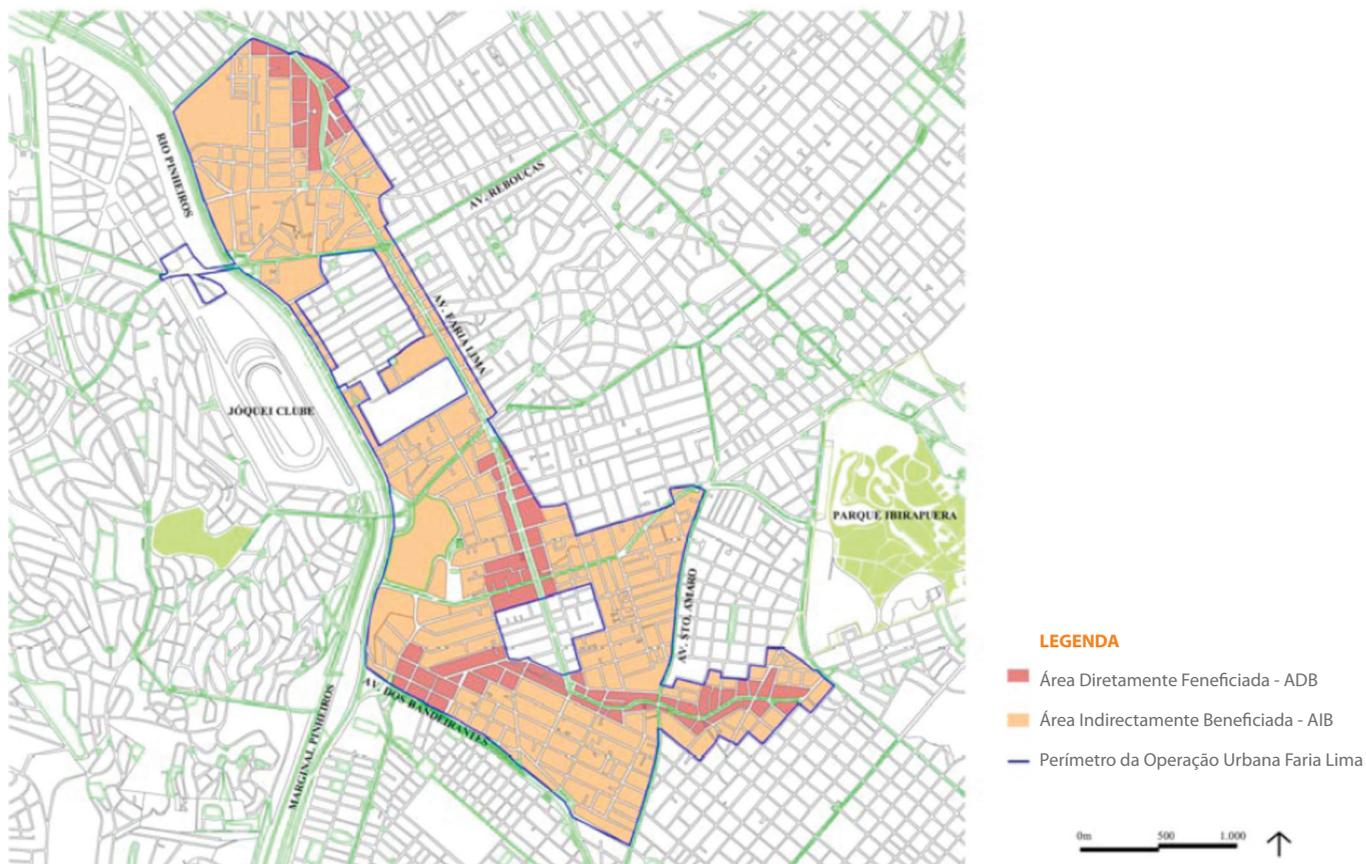


Figura 2. Perímetro de la OU Faria Lima (Fase 1). Fuente: Montandon (2007).

Conforme lo describen Sepe y Pereira (2011), fue creada una tabla para la conversión de Cepac en metros cuadrados adicionales, con valores distintos para las actividades comerciales y residenciales, así se redujo la subjetividad en el cálculo de la contrapartida financiera. A partir de la nueva ley se crearon cuatro sectores (y 18 subsectores) en sustitución de las áreas directa e indirectamente beneficiadas, redistribuyéndose la reserva de metros cuadrados adicionales restantes (1'281.908,54 m<sup>2</sup>), convertidos en 650.000 Cepac comercializados por un precio mínimo unitario de US\$537,10<sup>7</sup>.

Según datos de la SP-Urbanismo (2011), hasta octubre de 2011, el poder público ya había comercializado 635.059 Cepac (97,7% del monto total) y captado más de 1,18 billones de reales. De estos, 526.684 títulos ya fueron convertidos en emprendimientos y 110.875 aún se encuentran en circulación dentro del mercado financiero (tabla 1). Dentro de este panorama se hace necesario resaltar la reciente aprobación por la Cámara Municipal de São Paulo, el 14 de diciembre de 2011, de la emisión adicional de 500.000 Cepac en el ámbito de la OU Faria Lima, generando un rendimiento estimado en US\$967 millones<sup>8</sup>.

7 Los valores dados en Reais (reales, moneda brasileña - R\$) fueron convertidos en dólares americanos (US\$), utilizando como referencia la cotización del 1° de junio de 2012 (R\$1,00 - US\$2,048).

8 Aunque la mayoría de los títulos hayan sido negociados, el área construida adicional obtenida vía Cepac, no alcanzó los 1,5 millones de metros cuadrados permitidos por la ley (totalizó apenas 692 mil metros cuadrados frente a coeficientes de conversión relativa a los sectores de la operación urbana), posibilitando la emisión adicional.

Distribuição – Autorização CVM	CEPAC	R\$
1ª Distribuição – 26/10/2004	53.830	59.213.000
2ª Distribuição – 28/09/2007	313.460	413.662.359
3ª Distribuição – 20/01/2009	267.769	711.692.915
Total Distribuições	635.059	1.184.568.274
Colocação Privada – Programa	2.500	4.311.800
Total Colocado	637.559	1.188.880.074
Utilizado	(526.684)	
Em circulação	110.875	
CEPAC – Total	650.000	
CEPAC – Saldo	12.441	

Tabla 1. Resumen de la distribución de Cepac. Fuente: SP-Urbanismo (2011).

A partir del análisis de estudios anteriores sobre la referida operación urbana (Sepe, Pereira, 2011; Sales, 2005; Montandon, 2007; Fix, 2001), se evidencia una distribución desigual de los beneficios resultante de las intervenciones urbanas, ratificando el clásico descomedido entre la matriz teórica de planeamiento urbano y la praxis de la gestión urbana, conforme ha sido extensivamente discutido por Maricato (2000).

Según Montandon (2007), la región donde la OU Faria Lima se inserta es un foco de intervenciones en el sistema viario desde hace más de 20 años, justificadas por la saturación de la infraestructura existente (figura 2). Con la instalación de

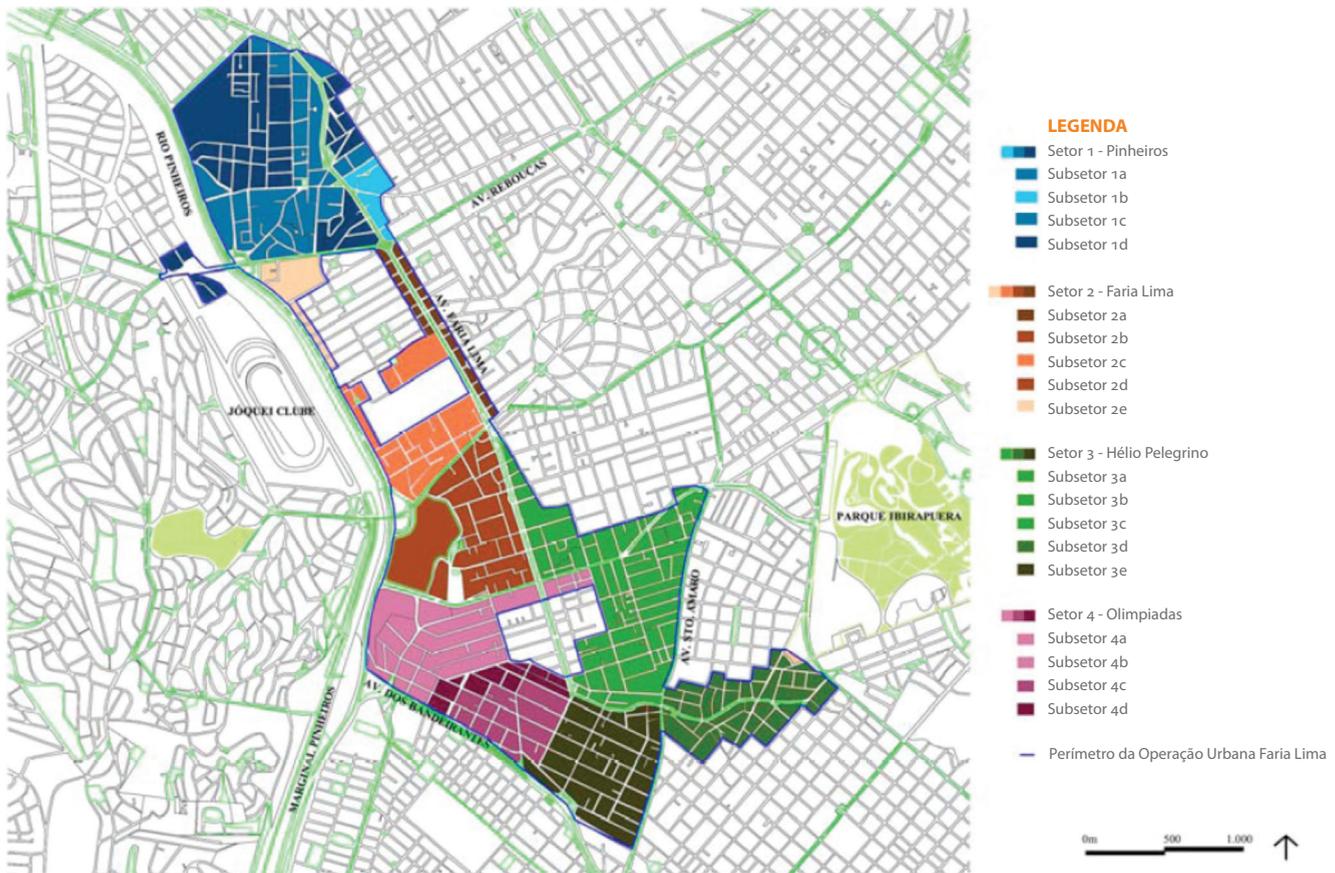


Figura 3. Delimitación del área que alcanza la OU Faria Lima (Fase 2). Fuente: São Paulo, 2004 (citado en Sepe, Pereira, 2011).

la operación urbana, en la realidad se produjo una intensificación en las inversiones públicas, siendo los recursos obtenidos con las contrapartidas en su gran mayoría absorbidos por los costos de las expropiaciones y obras viarias. Sandroni (2001) corrobora lo expuesto, afirmando que:

En realidad la OU Faria Lima ocurrió en una región de gran dinamismo inmobiliario, que no necesitaba de incentivos especiales para que los agentes realizaran inversiones en el área. Es cierto que la prolongación de la avenida facilitó y valorizó las áreas adyacentes, especialmente porque aumentó la accesibilidad. Pero, incluso si estas inversiones en la extensión de la avenida no hubiesen acontecido, la región ya poseía dinamismo propio, corroborado por las 113 propuestas aprobadas hasta ahora (Sandroni, 2001: 67).

Para Sandroni (2001), la OU Faria Lima, distante de consolidarse como un instrumento de recuperación de plusvalía, representó un compromiso de poder público al invertir un elevado monto de recursos en un área con suficiente infraestructura. Así, la implementación de la operación urbana contribuyó al fortalecimiento de un modelo de desarrollo urbano excluyente, que concentra recursos y oportunidades en áreas restringidas de la ciudad, en favor de grupos selectos de beneficiarios (Fix, 2004; Sepe, Pereira, 2011; Sales, 2005; Montandon, 2007). Este proceso, sin el acompañamiento de otros instrumentos de gestión social

de la valorización de la tierra, condujo a la acelerada valorización inmobiliaria<sup>9</sup> de un sector noble de la ciudad, haciendo inviable la implantación de vivienda de interés social y la diversificación de uso, propuesta por la OU (Sales, 2005; Montandon, 2007).

De hecho, desde el inicio de la implementación de la OU Faria Lima, se produjo una gran adhesión del sector inmobiliario. Es interesante observar que el consumo de la reserva se concentró, entre 1995 y 2004, en el Área Indirectamente Beneficiada –AIB–, respondiendo por el 59,61% del potencial adicional de construcción adquirido con lo que se demostró la incapacidad de la operación urbana para impulsar el aumento a lo largo de los nuevos tramos de prolongación de la Avenida Faria Lima –(figura 3) ADB–, donde se ofertó la mayor parcela de potencial adicional (1'250.000 m<sup>2</sup> - 56% del total).

Insertado en esta dinámica, se observa una mayor intensidad del interés inmobiliario en el barrio Villa Olimpia (AIB), zona tradicionalmente ocupada por viviendas unifamiliares de media densidad, donde no se efectuaron inversiones para lograr una mejoría; allí se realizó una significativa sustitución de

<sup>9</sup> Datos de Amaral d'Ávila, *Ingeniería de Evaluaciones de 2004* (citado en Montandon, 2007), demuestran que el valor del metro cuadrado de terreno en las áreas de mayor densidad se duplicó en todos los sectores analizados.

las edificaciones existentes por edificios comerciales de gran altura, mayor patrón constructivo y poca diversidad de usos (Sepe, Pereira, 2011; Montandon, 2007)<sup>10</sup>.

Essas novas centralidades, constituídas por novas torres resultantes da aglutinação de lotes, expõem a contradição das dinâmicas ocorridas nesta região da cidade: são os distritos que tiveram o maior incremento de área construída e que mais perderam população moradora em todo o município. [...] Tal monta de recursos [investimentos públicos diretos] catalisou a atividade imobiliária, mas não obteve êxito urbanístico equivalente, muito menos social (Montandon, 2007: 18).

Para Fix (2004), la OU Faria Lima obtuvo como principal resultado la gentrificación de un sector elitista de la ciudad, donde a partir de una “fórmula mágica de sociedad”, se legitimó un ciclo de inversiones públicas para fines inmobiliarios, formalmente justificados por la necesidad de financiamiento de infraestructuras. Alineándose con el criterio de Mariana Fix, Montandon (2007) quien afirma que, a pesar de que la segunda fase de la Operación Urbana Faria Lima ya haya presentado avances, aún no ha conseguido romper con la lógica capitalista de producción del espacio que combina la densidad constructiva, separada de la densidad poblacional, con obras viarias en íntima relación con intereses inmobiliarios y una baja inversión en vivienda de interés social.

Sepe y Pereira (2011) contribuyen con la discusión al afirmar que apenas en el 2010 (por tanto, después de 15 años de haber iniciado la OU) se comenzó la construcción de vivienda de interés social, con el fin de atender parcialmente a la población residente en ocupaciones irregulares afectadas por la operación. Datos presentados por la *Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas* (Apeop, 2011) confirman el panorama delimitado, evidenciando una baja inversión de recursos para vivienda social (menos del 10% de los recursos invertidos por la operación urbana, sumados los costos con expropiación) (tabla 2).

	Valor	%
Obras y servicios	R\$652'119.770,05	59,5%
tasa de administración (emurb)	r\$68'436.688,13	6,2%
Despensas bancarias, Cpmf y otros	R\$2'570.865,17	0,2%
Expropiación	R\$145'687.904,88	13,3%
Expropiación - HIS	R\$6'985.039,89	0,6%
Habitación de interés social	R\$99'942.652,28	9,1%
Transporte colectivo	R\$120'500.000,00	11,0%
Total	R\$1.096'242.920,40	100,0%

**Tabla 2.** Resumen de las inversiones: OU Faria Lima (valores hasta septiembre de 2010). Fuente: SP - Urbanismo (citado en APEOP (2011)).

<sup>10</sup> Según Montandon (2007), la revisión de la OU Faria Lima en 2004 no implicó modificaciones de este patrón, permaneciendo inalterada la concentración del interés inmobiliario en las partes externas al área principal de intervención.

## 4. La Operación Urbana Línea Verde - Curitiba - PR

La Autovía Federal BR-116 constituye el principal eje brasileño de carretera, con cerca de cuatro mil kilómetros de extensión, que conecta longitudinalmente a todo el país. En Curitiba dicha autovía corta el municipio en sentido norte-sur y divide la ciudad en dos partes, lo que generaba dificultades de transposición y un intenso conflicto entre el tráfico urbano y el de carga (figura 4a). Según Souza (2001), los problemas generados por el cruce del eje de la autovía con la malla vial urbana eran objeto de preocupación del municipio, desde el Plano Preliminar de Urbanismo de 1965, cuando la mancha urbana aún no había ultrapasado la denominada BR-2 (figura 4b).

Con la construcción del Contorno Este, proyectado con el objeto de desviar el tráfico de carga del tramo urbano de la autovía, el municipio abrió la posibilidad de urbanizar un importante eje de unión municipal y metropolitano al pasar por 23 barrios y estructurar el crecimiento de la parte este de la ciudad (Machuca, 2010).

A pesar de las demoradas negociaciones junto al gobierno federal para la concesión del tramo –que perduraron por más de una década–, el proyecto, aún con algunas modificaciones, mantuvo su objetivo desde el inicio: construir un eje de integración intra-municipal y metropolitano, readecuando el sistema vial, alterando el uso y la ocupación del suelo vecino (originalmente ocupado por barracones, comercios y servicios generales) y la tipología de tráfico (Moura, 2011; Hardt, Chu, Hardt, 2009).

Há aproximadamente três décadas, o crescimento demográfico [de Curitiba] começou a acelerar-se, tornando necessárias diversas alterações em seu traçado urbano, sendo uma delas - e a mais recente - a transformação do trecho urbano da antiga BR-116 no Eixo Metropolitano, também conhecido como Linha Verde. [...] [A Linha Verde] configura a principal alteração da estrutura urbana, desde a concepção [do planejamento urbano de Curitiba], que data dos anos 1960 (Hardt, Chu, Hardt, 2009: 2).

Las obras de urbanización, dirigidas a la adecuación del sistema vial y la implantación del nuevo eje de transporte colectivo, de la denominada *Línea Verde* (figura 5a), se iniciaron en 2007, con una inversión de R\$160,9 millones apenas en el tramo sur (figura 5b). Las alteraciones en la zonificación, efectuadas en 2008<sup>11</sup>, potenciaron la dinámica inmobiliaria del área contigua, que absorbió variaciones en el costo del metro cuadrado superiores al 70% en algunos locales (Secovi, citado en Rios, 2009).

Analizado los resultados preliminares de estas acciones, Machuca (2010) y Hardt, Chu y Hardt (2009) identifican una tendencia (aún lenta) de transformación en el uso y la ocupación del suelo de la región, con una gradual sustitución de las edificaciones actuales por los emprendimientos dirigidos a los usos residencial, de comercio y de servicio local.

<sup>11</sup> A partir de la Ley 12.767 de 2008 se establecieron incentivos constructivos para terrenos situados en el área que comprende el proyecto de la Línea Verde, más allá de criterios específicos para el otorgamiento oneroso del derecho de construir en las zonas Polos, SE-BR-116 y ZT-BR-116.

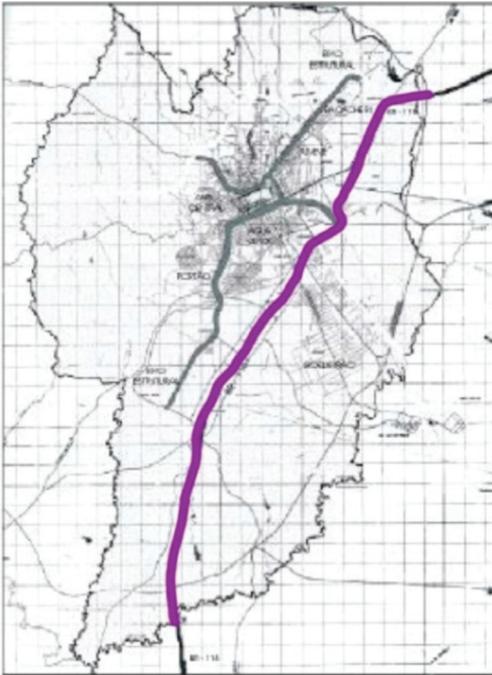


Figura 4a. Eje de la BR 116 - punto urbano actual. Fuente: adaptado de IPPUC (2011).

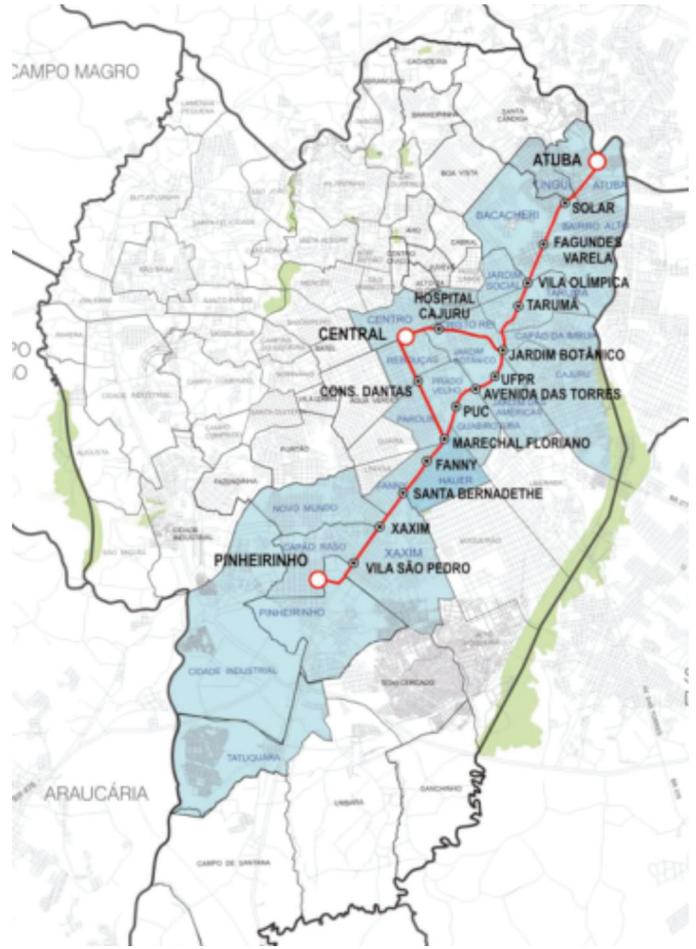


Figura 5a – Línea Verde – extensión total. Fuente: IPPUC (2010).

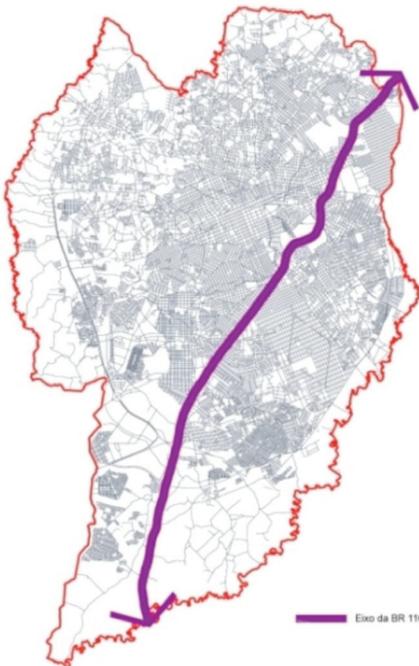


Figura 4b. Eje de la BR 116 - PPU. Fuente: adaptado de Souza (2001).

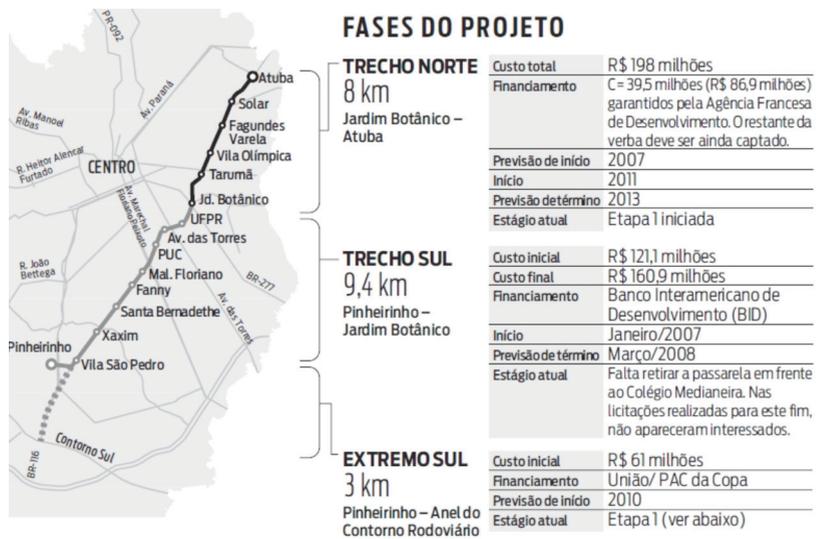


Figura 5b – Costo del proyecto por trechos. Fuente: adaptado de Cabral (2011).

Con el objetivo de impulsar la transformación urbana en las áreas contiguas al eje de la Línea Verde, la Intendencia Municipal de Curitiba propuso la implementación de la Operación Urbana –OU– Línea Verde<sup>12</sup>. El proyecto de ley, presentado a la Cámara Municipal en octubre de 2011, fue sancionado por el intendente Luciano Ducci en diciembre de 2011, dando origen a la Ley No. 13.909/2011, reglamentada por el Decreto No. 133/2012, de 26 de enero de 2012.

Formulada sobre la sistemática emisión de Cepac, la OU Línea Verde tiene el objetivo de captar recursos para complementar las obras del sistema vial y de transporte, la requalificación urbanística, la oferta de espacio público y la regularización urbanística (Curitiba, 2011, art. 3), promoviendo la ocupación ordenada de la región, la atención a la población en situación de vulnerabilidad, la diversificación de usos (en consonancia con lo previsto en la zonificación propuesta), la mejora del sistema vial y la cualificación urbanística y ambiental del área de intervención (Curitiba, 2011, art. 4).

Por tanto, el perímetro de la operación urbana se dividió en tres sectores (Norte, Central y Sur), los que a su vez se subdividieron en tres subsectores: 1) Polos (Zona: Polo-LV), donde se prevé una ocupación de alta densidad, con incremento de altura y predominancia de comercios y servicios; 2) Área Directamente Beneficiada (Zona: SE-LV), referente al eje de densidad a lo largo de la Línea Verde, entre los polos, donde se pretende una ocupación de media y alta densidad, con predominio de uso residencial e incremento de alturas; y 3) Área Indirectamente Beneficiada (demás zonas), donde se relacionan las demás áreas contempladas por la OU, y en líneas generales se prevé una zona de mitigación del impacto de uso y ocupación del suelo, con media densidad, incremento limitado de alturas y predominancia del uso residencial (figura 6).

La OU Línea Verde establece una oferta total de 4'475.000 m<sup>2</sup> de área adicional de construcción (repartida de forma desigual entre los sectores y los usos pretendidos, conforme a la tabla 3), que será convertida en hasta 4'830.000 Cepac, con un valor mínimo de venta de US\$97,66<sup>13</sup> (Curitiba 2011, art. 13 y 14).

Sector	Área adicional de construcción (m <sup>2</sup> )				
	Total	Uso residencial		Uso no residencial	
Norte	1'280.000	960.000	75%	320.000	25%
Central	1'275.000	765.000	60%	510.000	40%
Sur	1'920.000	1'535.000	80%	385.000	20%
Total	4'475.000	3'260.000	73%	1'215.000	27%

Tabla 3. Área adicional de construcción –ACA– según sectores. Fuente: Curitiba (2011).

12 La revisión del Plano Director Municipal de Curitiba, realizado en el 2004, ya contemplaba, en el artículo 75, la realización de una Operación Urbana Consorciada en el actual eje de la Línea Verde.

13 La estimativa inicial de recaudación de US\$732,4 millones (Sinduscon, 2011).



Figura 6. Operación Urbana Línea Verde - delimitación de sectores y usos. Fuente: Curitiba (2011).

Un punto polémico de la Operación Urbana Línea Verde se refiere a su diseño de gestión institucional. Sobre este aspecto se deben efectuar cuestionamientos sobre dos elementos considerados fundamentales en la discusión de la operación urbana como instrumento de gestión social de la valorización de la tierra.

El primero se refiere a la elaboración del proyecto urbanístico del plano de prioridad de obras y del estado de Impacto de la Vecindad en la Operación Urbana. Conforme prevé el Plano Director Municipal de Curitiba (Ley 11.266/2004), en consonancia con lo dispuesto en el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/01), son elementos mínimos de la ley que apruebe operaciones urbanas aliadas los siguientes: 1) la definición del área que comprende la intervención; 2) la finalidad de la operación propuesta; 3) los programas básicos de ocupación del área y de intervenciones previstas; 4) el estudio previo sobre el impacto en la vecindad; 5) el programa de atención económica y social a la población directamente afectada por la operación; 6) la contrapartida que será exigida por los propietarios, los usuarios permanentes y los inversionistas privados, en función de la utilización de los beneficios previstos; 7) la forma de control de la operación, obligatoriamente compartida, con representación de la Sociedad Civil (Curitiba, 2004, art. 73. Señalamientos del autor).

En ese contexto, la Ley No. 13.909/2011, que aprobó la Operación Urbana Línea Verde, congeló la elaboración del Plano de Prioridad de Intervenciones (art. 19), del Plano y Proyecto urbanístico (art. 20) y del Estudio de Impacto Ambiental –EIA/Rima– aplazándola para una etapa posterior, lo que contradujo lo dispuesto en la Ley Municipal 11.266/04 (Plano Director Municipal de Curitiba), que supuestamente debería regirla. Adicionalmente, aunque el programa de atención económica y social, se menciona como uno de los objetivos generales de la OU Línea Verde, no se previeron los mecanismos adecuados para realizarlo y tampoco se definieron cuáles eran los elementos mínimos que lo componían.

Distante de colocar en jaque la capacidad técnica en la elaboración de estos documentos (que en gran parte es responsabilidad del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* –Ippuc–), se cuestiona aquí la inexistencia de la participación popular en el proceso de formulación de la operación urbana. Y aunque esta se realizara, ¿de qué forma la población podría evaluar un proyecto de intervención urbana que no posee un plano de acciones claramente delineado, donde no existe una definición de los impactos ambientales, sociales y económicos involucrados y sus medidas de mitigación?<sup>14</sup>

La pregunta anterior nos conduce a un segundo cuestionamiento relacionado con la forma de gestión de la Operación Urbana Línea Verde: la baja representatividad de la Sociedad Civil en su proceso de implementación. La Ley No. 13.909/2011, en su artículo 18, establece un grupo de gestión con vista al acompañamiento e implementación del Programa de Intervenciones de la Operación Urbana Consorciada.

Coordinado por Ippuc, este grupo está conformado por once integrantes, con la siguiente composición:

- a. Un representante de la Secretaría Municipal de Urbanismo –SMU–.
- b. Un representante de la Secretaría Municipal de Finanzas –SMF–.
- c. Un representante de la Secretaría Municipal de Administración –Smad–.
- d. Un representante de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente –Smma–.
- e. Un representante de la Secretaría de Gobierno Municipal –SGM–.
- f. Un representante del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano de Curitiba –Ippuc–.
- g. Un representante de la Cámara Municipal de Curitiba.
- h. Un representante del Sindicato de Industria de la Construcción Civil, en el Estado de Paraná –Sinduscon-PR–.
- i. Un representante del Sindicato de la Habitación y Condominios de Paraná Secovi-PR.

<sup>14</sup> Corroborando lo expuesto con este planteamiento, cabe resaltar que aún entre los concejales, cuando fue aprobado el proyecto de ley, se registraron debates exacerbados evidenciando la inexistencia de alguna información acerca de los impactos y medidas mitigadoras, relacionadas con la operación urbana Línea Verde (CMC, 2011).

- j. Un representante de la Asociación de los Dirigentes de Empresas del Mercado Inmobiliario en el Estado de Paraná –Ademi-PR–.
- k. Un representante del Consejo de la Ciudad de Curitiba –Concitiba–.

Al analizarse la composición del grupo de gestión, que supuestamente contaría con la participación de “entidades representativas de la Sociedad Civil” (Curitiba, 2011, art. 18), se evidencia una concentración del poder público municipal (7 entidades que representan el 63,4%) y de entidades relacionadas con el mercado inmobiliario (3, equivalentes al 27,3%), relegando a la sociedad civil apenas una vacante dentro del grupo de gestión, representada por el Concitiba.

Esta situación se agrava cuando se consideran los diversos cuestionamientos sobre la legitimidad del Concitiba (Silva et al., 2011; TDD, 2010; CED, 2011), que en su conformación no sigue la proporcionalidad entre la sociedad civil y el poder público establecidos por las legislaciones estatales y federales y que, por lo tanto, no posee una representatividad significativa de las organizaciones de la sociedad civil, lo que torna frágil afirmar que existe participación popular en el proceso de implementación de la OU Línea Verde.

Adicionalmente, es un asunto de interés observar la composición de la Comisión Ejecutiva del Programa de Intervenciones, responsable por la definición del Plano de Prioridades de Intervenciones y del Programa de Inversiones de la Operación Urbana Consorciada Línea Verde. La misma comisión está constituida por seis representantes de los órganos municipales<sup>15</sup> (los mismos que componen el grupo gestor), quienes representan más del 50% del grupo gestor y, por tanto, ellos solos podrían aprobar por mayoría los planos elaborados por ellos mismos. Y aunque ellos no respondiesen por la mayor parte de los votos, las negociaciones dentro del grupo gestor estarían concentradas entre el poder público y las entidades ligadas al mercado inmobiliario, apartándose de la definición de las obras aquellas que, supuestamente, deberían ser priorizadas por los recursos obtenidos con los Cepac.

Frente a la experiencia de la OU Faria Lima, discutida en el capítulo anterior, y dadas las similitudes con el caso *curitibano* sobre el proceso de gestión, resulta forzoso indagar sobre el limitado papel de la OU Línea Verde, como instrumento de gestión social de la valorización de la tierra. Al incluirse en este escenario el intenso *lobby* practicado por el mercado inmobiliario (que, incluso, posee significativa representatividad en el grupo gestor) y por las empresas dirigidas a la ejecución de obras públicas, se

<sup>15</sup> Subordinada al Grupo Gestor, la Comisión Ejecutiva está conformada únicamente por representantes de los órganos municipales y la integran las siguientes personas: a) Un representante de la Secretaría Municipal de Urbanismo –SMU–; b) Un representante de la Secretaría Municipal de Finanzas –SMF–; c) Un representante de la Secretaría Municipal de Administración –SMAD–; d) Un representante de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente –Smma–; e) Un representante de la Secretaría de Gobierno Municipal –SGM–; y f) Un representante del Instituto de Pesquisa y Planificación Urbana de Curitiba –Ippuc–.

plantea la hipótesis de que la OU Línea Verde está más próxima a un mecanismo de dinamización del mercado inmobiliario, que propiamente a un instrumento de fortalecimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad (conforme lo prevé el Estatuto de la Ciudad).

En ese sentido, Piza, Santoro y Cymbalista (2004) alertan que la implementación de una operación urbana consorciada, sin una adecuada gestión social de los recursos involucrados, conduce indudablemente a la definición de prioridades “de pocos” en detrimento de los intereses de la colectividad, los que demoran en efectuarse, o nunca se llevan a cabo. Concordando con lo expuesto, Alvim, Abascal y Moraes (2011) afirman que aquellas operaciones urbanas que se conducen inadecuadamente, tienden a potencializar los efectos excluyentes de la urbanización contemporánea, al concentrar aquellas acciones singulares de intervención que no aportan alguna contribución real a la colectividad.

[...] a Prefeitura investe com a justificativa de estimular e atrair “capital privado”, realizando obras chamadas de “âncora” ou “projeto motor” da operação, por serem capazes de dar início a um processo de renovação urbana mais amplo. Assim, o governo cumpre o papel de uma empresa de desenvolvimento imobiliário, de agente desbloqueado do potencial de negócios de determinada região (Fix, 2004: 187).

Así, para Mariana Fix (2004), la operación urbana consorciada constituye un mecanismo eficazmente adoptado para encubrir la lógica de concentración de la renta en la ciudad, legitimando el direccionamiento de voluminosos recursos públicos hacia las áreas con buena infraestructura y para obras de beneficios concentrados, llevando el poder público a asumir un papel central en la dinamización de la acumulación privada (y no de la recuperación, como era de suponer) de plusvalías de las tierras urbanas.

## 5. Consideraciones finales

Hace décadas que la captura de la plusvalía urbana, producida por las inversiones públicas, es discutida y perseguida en Brasil. Dentro de los diversos instrumentos urbanísticos y tributarios previstos por el Estatuto de la Ciudad, sin duda alguna, la Operación Urbana Consorciada figura como uno de los más discutibles y contradictorios.

Desde las primeras experiencias con la implantación de este instrumento, durante la década de 1990 en São Paulo se han observado intensos debates acerca de las motivaciones ocultas sobre la noble argumentación de buscar la redistribución de las plusvalías urbanas para la colectividad. Aunque no se puede negar el gran potencial de las operaciones urbanas consorciadas –OU–, como mecanismo de impulso de transformaciones urbanas –repartiendo los costos consecuentes de la acción pública–, la desarticulación (intencional o meramente imprudente) de la OU con otros instrumentos urbanísticos existentes, tiende a reducir su alcance como mecanismo de gestión

social de la valorización de la tierra, generando conflictos entre los diferentes actores emplazados en el perímetro de intervención, bien como proyectos y propuestas a veces desligadas de la dimensión técnica. De hecho, programas y planos urbanos desligados de las políticas sociales tienden a conformar el sustrato básico para la continuidad del clientelismo político, característico de la gestión pública brasileña

Partiendo de lo expuesto y de la constatación de Maricato y Ferreira (2002), para quienes “es bastante admitido que la aplicación o la interpretación de las leyes dependen de las circunstancias”, se puede especular sobre el constante predominio de los intereses de grupos sociales con gran influencia, que poseen mayor capacidad de *lobby* sobre las decisiones relacionadas con la gestión de la política urbana municipal.

En ese contexto se puede llegar a cuestionar el papel de los certificados de potencial adicional de construcción –Cepac–, que, aunque permitan al poder público capturar rápida y anticompetitivamente los recursos de la iniciativa privada, también pueden ser entendidos como elementos que subordinan la política pública urbana al mercado inmobiliario, transformando el otorgamiento oneroso del derecho de construir –Oodc– en una fuente complementaria de especulación financiera.

Otro punto crítico de las operaciones urbanas consorciadas se plantea con respecto a la restricción de los inversionistas dentro del perímetro de intervención, que diversos autores entienden como limitadora de la función social de la propiedad y de la ciudad, ya que se reinvierten abundantes recursos en áreas de la ciudad con suficiente infraestructura, impulsando la elevación de los precios de la tierra y estimulando las desigualdades socio-territoriales intra-urbanas.

A pesar de las diversas contradicciones inherentes al proceso de formulación e implementación de las operaciones urbanas consorciadas en Brasil, se cree que en el caso de que estas dispusieran de mecanismos consistentes de gestión democrática y participativa, podrían mitigar los riesgos de prevalencia de intereses privados sobre la colectividad. Mientras tanto, contrariando esta constatación, los casos estudiados en este trabajo apuntan a la bajísima representatividad de la sociedad civil en todo el proceso, que ni siquiera fue consultada cuando se aprobó la representación de la OU.

Aunque los resultados no se comprueben suficientemente y de forma profunda para establecer la defensa de una hipótesis, este artículo se arriesga a concluir especulando sobre la insuficiencia de las operaciones urbanas consorciadas para promover la gestión social de la valorización de la tierra. Se hace necesario resaltar que el presente trabajo tiene como objetivo contribuir con las investigaciones en relación a los instrumentos de recuperación de las plusvalías de la tierra luego de la aprobación e implementación del Estatuto de la Ciudad, agregando subsidios para profundizar en la discusión teórica y empírica sobre la cuestión, sin la pretensión de encerrar los debates sobre la temática. **IO**

## Bibliografía

- ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. de (2011). "Projeto Urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas". Em: *Cadernos Metrópole*, vol. 13, No. 25: 213-233.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE EMPRESÁRIOS DE OBRAS PÚBLICAS –APEOP– (2011). *Quadro de acompanhamento OUC Faria Lima*. En: <[http://www.apeop.org.br/arquivos/diversos/op\\_urbanas2610.pdf](http://www.apeop.org.br/arquivos/diversos/op_urbanas2610.pdf)>. Consultado en diciembre 2011.
- BENTES, J. C. da G.; LEAL, L. P.; COSTA, M. S. da; SILVA, P. S. da (2011). "Perspectivas de transformação da região portuária do Rio de Janeiro e a Habitação de interesse social". Em: XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR.
- BRASIL (2001). *Lei No. 10.257 de 10 de Julho de 2001*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União.
- CABRAL, T. (2011). "Linha Verde ao preço de duas". Em: *Gazeta do Povo*, Vida e Cidadania, 03 de agosto de 2011, sem página. En: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1153722>>. Consultado en diciembre 2011.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA (CMC) (2011). "Operação Consorciada Linha Verde recebe aval". Notícia, 16 de Dezembro de 2011. En: <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=18136](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=18136)>. Consultado en diciembre 2011.
- CIDADE EM DEBATE (CED) (2011). "Em Busca Da Justiça social". En: <<http://www.cidadeemdebate.net/index.php/textoseartigos/64-artigos/222-embuscadajusticasocial?start=1>>. Consultado en diciembre 2011.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO (CDURP) (2010). *Estudo de Viabilidade - Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ)*. Rio de Janeiro: CDURP. En: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/estudos.aspx>>. Consultado en diciembre 2011.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO (CDURP) (2011). "Projeto Porto Maravilha". En: <<http://www.portomaravilha.com.br>>. Consultado en diciembre 2011.
- CURITIBA (2004). *Lei Municipal 11.266/2004*. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade. Curitiba: Diário Oficial Municipal.
- CURITIBA (2011). *Lei Municipal 13.909/2011*. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde e estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde (...). Curitiba: Diário Oficial Municipal.
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. A. (2006). Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. Em: Seminário política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Getúlio Vargas.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, M. (2004). "A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo". Em: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (org.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Campinas: PUCAMP/PROURB, pp. 185-198.
- FREY, K. (2000). "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". Em: *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, No. 21, pp. 211-259.
- FURTADO, F. (2004). "Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos". Em: SANTORO, P. (org.) (2004). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- HARDT, C.; CHU, G. D.; HARDT, L. P. A. (2009). "A 'Linha Verde' no processo de gestão do território: o caso do eixo metropolitano de Curitiba". XIII Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2009. Em: *Anais...* Florianópolis: ANPUR.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC) (2010). "Ficha técnica de projetos urbanísticos". En: <<http://www.ippuc.org.br/ippucweb/sasi/home/>>. Consultado en diciembre 2011.
- MACHUCA, M. N. (2010). *Operações urbanas consorciadas como instrumento de gestão urbana: as experiências de Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Curitiba: PUCPR.
- MARICATO, E. (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Em: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (2000). *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. (2002). "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" Em: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) (2002). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor
- MONTANDON, D. T. (2007). "Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. XII Encontro Nacional da ANPUR, Pará, 2007". Em: *Anais...* Pará: ANPUR.
- MOURA, R. (2011). "Grandes projetos urbanos e planejamento territorial". Em: *Boletim Campineiro de Geografia*, vol.1, No. 1, pp. 7-30.
- OLBERTZ, K. (2011). "Proposta de Desenvolvimento urbano em Curitiba: o projeto da Operação Urbana Linha Verde". Em: *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, No. 57, Nov. 2011. En: <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Consultado en diciembre 2011.
- PEREIRA, G. (2001). "A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental". Em: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, No. 3, jan./jun., pp. 33-51.
- PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. (2004). "Estatuto da cidade: uma leitura sobre a perspectiva da recuperação da valorização fundiária". Em: SANTORO, P. (org.) (2004). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis.
- RIOS, C. (2009). "Linha Verde vive onda imobiliária". Em: *Gazeta do Povo*, Vida e Cidadania, 02 de novembro de 2009, sem página. En: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=940161>>. Consultado en diciembre 2011.
- ROLNIK, R.; NAKANO, K.; CYMBALISTA, R. (2008). "Urban Land and Social Housing in Brazil: the Issue of Land". In: *Participatory Master Plans: the Challenges of Democratic Management in Brazil: the Right of the City*. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford.
- SALES, P. M. R. de (2005). "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica". Em: *Vitruvius (arquitextos)*, No. 059.12, ano 05, abril 2005. En: <<http://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>. Consultado en diciembre 2011.
- SANDRONI, P. (2001). "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo". En: SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda. *Recuperación de plusvalías en América Latina - alternativas para el desarrollo urbano*. Chile: Eure.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. (2004). "Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra". Em: SANTORO, Paula (org.) (2004). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Pólis.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. (2008). "Gestão social da valorização da terra". Em: CARVALHO, C. S.; GOUVÊA, D.; BALBIM, R. (coord.) (2008). *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades.

- SÃO PAULO URBANISMO (SP-URBANISMO) (2011). *Operação Urbana Faria Lima – Histórico de Leilões de CEPACs*. 2011. Em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/FARIA\\_LIMA/OUCFariaLima31out11\\_HistoricoLeiloes.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/OUCFariaLima31out11_HistoricoLeiloes.pdf)>. Consultado en diciembre 2011.
- SEPE, P. M.; PEREIRA, H. M. S. B. (2011). "Operações urbanas e as perspectivas de transformação urbanística ambiental no município de São Paulo". XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. (2001). *Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC.
- SILVA, J. M.; BRAGA, A., L. C.; METZNER, C.; FOWLER, M. B.; ALHER, A.; SUTIL, E. de N.; ANTEZANA, L. do R. C. (2011). "Em busca da justiça territorial: encontros e desencontros da política Urbana de Curitiba". XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. Em: *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR.
- SINDUSCON-PR, SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DO PARANÁ (2011). *Prefeito apresenta Operação Urbana Consorciada Linha Verde aos associados do Sinduscon-PR*. Disponível em: [http://www.sinduscon-pr.com.br/principal/home/?sistema=conteudos|conteudo&id\\_conteudo=2063&PHPSESSID=cc54d71e3e2620c14d64a87d005ef2b4](http://www.sinduscon-pr.com.br/principal/home/?sistema=conteudos|conteudo&id_conteudo=2063&PHPSESSID=cc54d71e3e2620c14d64a87d005ef2b4)>. Acesso diciembre 2011.
- SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. (2000). *Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- SOUZA, N. R. de (2001). "Planejamento urbano em Curitiba: Saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade". Em: *Revista de Sociologia e Política*, No. 16, pp. 107-122.
- TERRA DE DIREITOS (TDD) (2010). "Biblioteca – notícia: carta de reivindicação será encaminhada ao poder público". En: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/participantes-de-audiencia-publica-sobre-impactos-das-obras-da-copa-de-2014-divulgam-carta-de-reivindicacao-que-sera-encaminhada-ao-poder-publico/>>. Consultado en diciembre 2011.
- TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. (2008). "Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção". Em: *Revista de Administração Pública*, vol. 42, No. 3, pp. 529-550.