



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O DESAFIO DE PLANEJAR E PRODUZIR EXPANSÃO URBANA COM QUALIDADE: A
EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DOS PLANOS PARCIAIS EM BOGOTÁ, COLÔMBIA

Paula Freire Santoro (FAUUSP) - paulafsantoro@gmail.com

Doutoranda pela FAUUSP e urbanista do Instituto Pólís

O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia

1. Introdução

A maioria das cidades brasileiras cresce através da extensão de suas manchas através da mudança de uso rural para urbano, através de processos de valorização da terra frequentemente apropriados pelos proprietários e que usualmente acarretam uma sobrecarga significativa para o poder público municipal.

Atualmente, este fenômeno da expansão ganha uma nova escala com uma radicalização do mercado imobiliário em diversos países, e especialmente no Brasil, onde há um forte estímulo de políticas federais de crescimento econômico apoiadas na indústria da construção civil, imobiliária e automobilística e em projetos de infraestrutura viária. Parece haver uma combinação de fatores que permitem esta radicalização: (1) estratégias do mercado imobiliário para o crescimento em extensão urbana, colaborando para uma estrutura difusa de cidade; (2) uma baixa resistência à mudança de uso rural para urbano; (3) e uma forte permissividade do planejamento das cidades sobre as possibilidades de expansão urbana, que pode ocorrer desassociada da necessidade de crescimento urbano, do crescimento demográfico ou mesmo de uma boa ocupação dos espaços já urbanizados e mais centrais. Sobre esta “permissividade do planejamento” há algumas questões que merecem especial investigação: quais os atores que estão urbanizando e quais suas estratégias, onde há resistências e de que tipo são; mas também, no campo do planejamento, a compreensão do quadro de instrumentos que possibilitam lidar com a expansão urbana de forma a produzir territórios mais qualificados, e como conjugar políticas habitacionais com urbanização com qualidade.

Grande parte das cidades não-metropolitanas¹ brasileiras são pouco verticalizadas e crescem através de extensão da área urbana. Novas urbanizações não são um fenômeno novo e fazem parte das estratégias de busca por economia de redução de custos que Abramo (2009) aponta como resultante das estratégias do mercado de uso do solo, que busca a implantação de uma estrutura difusa nas cidades. Ela é resultante de estratégias de sub-mercados informal e formal, de formas diferentes. Loteamentos dispersos em manchas urbanas distantes dos centros urbanos poderiam ser exemplos nesta direção e estes são promovidos informalmente, como vemos nas vastas ocupações periféricas metropolitanas pelo país, ocupadas pelo padrão periférico de crescimento: loteamento periférico, auto-construção, casa própria².

Em relação às estratégias do mercado formal, este busca distinção socioespacial, esta pode se dar através do isolamento em loteamentos distantes, muitas vezes condomínios fechados. Nestas áreas, em cidades não-metropolitanas, geralmente há pouca ou nenhuma resistência à mudança de uso rural para urbano, face às oscilações dos preços agrícolas e à alta rentabilidade da implantação de preços

urbanos quando concorre com os rurais; e expectativa de grande rentabilidade, o que aponta para a facilidade de opção pela mudança de uso (Santoro & Bonduki, 2009)³. No país, a dinâmica que promoveu mais fortemente o crescimento em extensão urbana deu origem à “periferia” metropolitana dos anos 60/70 acompanhando a instalação nas metrópoles e grandes cidades de uma estrutura fordista de produção industrial, acompanhada por alto crescimento populacional urbano, processo migratório, e formação de um exército de mão-de-obra de reserva. Esta conjugação colaborou para uma urbanização precária, extensiva e informal metropolitana.

As mudanças ocorridas nos anos 80, quando o Brasil vivenciou processos de alteração demográfica e de reversão do processo de concentração nas grandes cidades associados à desconcentração e alterações no processo produtivo industrial e ao surgimento de novas formas condominiais de urbanização, continuam estimulando a expansão urbana horizontal, de forma mais diversificada, envolvendo diversos usos e para públicos de diversas faixas de renda. As cidades têm ampliado suas manchas urbanas (Santoro et al., 2010), pressionadas, sobretudo, pelos interesses imobiliários e fundiários. A análise do recente ciclo de planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) dá exemplos de diversas cidades no Estado de São Paulo que estão estimulando o espraiamento urbano, inclusive algumas onde ocorreu uma diminuição de população⁴.

Diversos autores procuram discutir qual se é necessária e qual a melhor forma de planejar o crescimento urbano, geralmente com objetivos diferentes⁵. Este texto procurará focar a preocupação de planejar para construir novas urbanizações com qualidade, antecipando-se à ocupação informal, em um processo *ex-ante*. Difícil de medir quanto de novas áreas urbanizadas estão sendo criadas (ver Santoro et al., 2010), estudos dão indícios de que os municípios têm ampliado exageradamente seus limites urbanos, movidos principalmente por interesses fundiários e imobiliários, construindo um quadro de planejamento negociado onde os interesses dos proprietários de terra impõem-se sobre as reais necessidades urbanas. No entanto, no campo do planejamento urbano brasileiro, raramente encontra-se exemplos de gestão ou regulação da dinâmica de expansão urbana, mesmo fase às possibilidades do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), cuja maioria dos instrumentos foi desenhada para dinâmicas de projetos urbanos e de mudança de uso ou adensamento construtivo, a partir de realidades metropolitanas. Recentemente, alguns trabalhos têm apontado para tentativas de lidar com o crescimento em extensão, seja através de planos diretores que restringem o crescimento da mancha urbana e associam ao seu crescimento a pressão pela ocupação de vazios centrais e à uma nova lei de parcelamento do solo municipal, como ocorreu no município de Catanduva, São Paulo; ou mesmo recente artigo sobre a utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso em São Carlos (Santoro et al., 2010).

Neste texto pretendemos nos debruçar sobre a experiência colombiana que, por sua própria legislação, obriga o planejamento de áreas de expansão articulado com planos municipais em maior escala, setoriais e que articulam plano, execução e investimentos. Procurar-se-á aferir o quanto podemos apreender dela para o planejamento da expansão urbana no nosso país. Esta investigação é relevante pois a

experiência colombiana envolve por um lado, um planejamento centralizador elaborado essencialmente por técnicos e efetivamente tem produzido resultados urbanos, que produz *ex-ante* áreas urbanizadas com qualidade. No entanto, críticas devem ser feitas pois mantém alguns padrões que compõem o padrão periférico, não nos moldes concebidos nos anos 70 – combinando loteamento periférico, auto-construção e casa própria –, mas em outros como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho, entre outros que comentaremos no desenvolvimento deste texto.

2. O planejamento na Colômbia

Desde a década de 50 é forte a influência de vários organismos de cooperação nacional, embasados na teoria do desenvolvimento, elaboraram metodologias de planejamento do desenvolvimento e produziram movimentos simultâneos de planejamento econômico e urbano. No caso latino-americano, a agenda deste momento envolvia o fortalecimento do Estado para que fosse promotor do bem-estar social conseguido através de um sistema de planejamento em sintonia com os preceitos políticos e econômicos dos organismos multilaterais que haviam sido criados para isso, tais como CEPAL⁶, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e OEA; instituições que implementariam esta agenda internacionalmente através de missões, como o Centro Interamericano de Vivienda (CINVA)⁷; e a promoção do planejamento urbano no ensino e na prática a partir de um intenso debate ideológico no âmbito acadêmico e técnico, com forte influência de profissionais formados no exterior, que culmina na criação de cursos de graduação e pós, além de instituições públicas de planejamento, estas últimas estimuladas pela lei orgânica nacional que estabelecia a necessidade de formulação de planos integrais de desenvolvimento municipal.

Estava no centro do discurso a ideia de que o desenvolvimento nacional dependia da atividade urbana. No caso colombiano, de marca este discurso a missão do Banco Internacional pela Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1949 coordenada por Lauchin Currie⁸ que fará recomendações de caráter institucional e sob a perspectiva de que o Estado seria o encarregado do planejamento das cidades, para o qual, deveria formular uma política urbana de ordem nacional a partir do conhecimento dos processos territoriais e seus efeitos no desenvolvimento econômico. Para a Colômbia, essencialmente de base agrária, a ideia de desenvolvimento estava mais ligada ao mundo rural que ao urbano, o que, inicialmente fez com que a leitura destas recomendações fossem vistas com receio. Além disso, sua conformação geográfica de território cortado por duas cordilheiras, Ocidental e Oriental e banhado por dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico, definiu regiões muito diferentes e cidades não tão povoadas e concentradoras quanto outras metrópoles latino-americanas polarizadoras de então, pois a dificuldade de transpor as cordilheiras adiou e dificultou a implantação de ferrovias, colaborando para que as cidades fossem auto-suficientes e uma vez que os cruzamentos pelo país eram (e ainda são) custosos⁹.

Um segundo momento do planejamento da Colômbia (Pérez Moreno, 2006) se dá nos anos 60 quando duas mudanças que afetaram o desenvolvimento do planejamento: o processo de centralização administrativa que debilitou a autonomia municipal e departamental de 1968; e a conclusão de que os resultados eram poucos face à

necessidade de controlar a urbanização. A América Latina de então, possuía um conjunto de governos centralizadores¹⁰, e embora a Colômbia não tenha tido ditadura, o processo de centralização administrativa foi forte e marcou o planejamento urbano. Nos anos 70 os colombianos irão construir um marco de planejamento territorial e concentrar recursos na esfera federal em um processo antagônico de estímulo ao planejamento na escala municipal desassociado ao repasse de recursos¹¹. Em relação aos marcos legais, foi a Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978) veio consolidar os Planes Integrales de Desarrollo (PIDs) como instrumento básico do planejamento. Estes seriam departamentais (nome dado a regiões com estruturas administrativas próprias como os Estados do Brasil) e municipais, obrigatórios nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Seu conteúdo seria uma consequência dos planos e programas nacionais, regionais, departamentais e metropolitanos. Esta obrigatoriedade pressionou os municípios a se estruturarem institucionalmente, no entanto poucos PIDs foram feitos e implementados¹².

A Constituição Colombiana de 1991 veio reconhecer o município como o ente fundamental da divisão político-administrativa do Estado, marca o fim de um terceiro período do planejamento resultante de um processo de descentralização administrativa ocorrido na década de 80 que fortalece o planejamento urbano no plano municipal e que diferenciando o planejamento econômico e social do planejamento territorial ou físico (Pérez Moreno, 2006)¹³. A Ley 9 de 1989 e a legislação aprovada a partir da Constituição de 1991, entre outras a Ley Orgánica del Plan de Desarrollo e a Ley de Desarrollo Territorial, marcarão esta nova etapa. Estas refletem a influência que o país sofreu nos anos 80 no seu planejamento, principalmente dos espanhóis, japoneses e franceses. (Montandon e Souza, 2007; Montandon, 2009; Bocanera, 2010). O planejamento da Colômbia, portanto, além de estar influenciado pelo planejamento estrangeiro desde seu nascedouro, obedeceu uma conjuntura política centralizadora e técnica que irá marcar o método de planejamento até hoje implantado no país. Destaca-se a construção técnica, jurídica, das mudanças, marcos e instituições, em uma história que de jeito nenhum parece ter sido construída “*desde abajo*”.

Há pouca literatura escrita sobre o processo de construção dos principais marcos jurídicos colombianos – Ley de Reforma Urbana (Ley 9ª de 1989) e Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) –; diferentemente do Brasil, cujo processo de aprovação de seus marcos – artigos sobre política urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183) e aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – foram mais descritos e colaboraram na consolidação da versão deste processo como fruto da luta do movimento de reforma urbana. María Mercedes Maldonado afirma que passaram quatro décadas de animação para formular a Ley 388 de 1997, que dentre os principais objetivos propunha “dotar as administrações municipais de ferramentas eficazes para a gestão e o financiamento das decisões políticas de ordenamento municipal”, além da “busca de alternativas de solução para os problemas de acesso ao solo urbanizado e da moradia para os setores mais pobres da população, o mesmo que o controle à ocupação de zonas de alto risco” (2006, p.13-15). A Ley irá, através de seus instrumentos, articular projeto urbano, financiamento destes projetos e reorganização das propriedades e formas jurídicas (fidúcias), de forma a “dotar as

administrações municipais de ferramentas concretas para lograr os objetivos de ordenamento territorial” (idem, p.63). A construção de um processo democrático não estava em jogo no processo de criação do ordenamento territorial colombiano.

2.1. Articulação entre planos, execuções e investimentos

As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – *Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)* (municipais)¹⁴, *Planes Parciales* (intermunicipais, embora de maior abrangência) a serem desenvolvidos mediante *Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos* e outras operações urbanas especiais (que compõe um plano parcial) –, que culminam na articulação da gestão com o financiamento do desenvolvimento urbano.

Os POTs tem que conter um programa de execução e um plano de investimentos, onde serão definidos os programas, projetos de infraestrutura e os terrenos necessários para atender a demanda de habitação de interesse social e as zonas de melhoramento integral (Ley 388 de 1997, art.18). Diferentemente do Estatuto da Cidade, os POTs tem como obrigatório estarem articulados com ações e planos de investimentos, criando um instrumento que, dificilmente consegue ficar apenas em “boas idéias”¹⁵. E esta relação direta e obrigatória de planos-execuções-investimentos se dá em todas as escalas de planejamento. Assim, a lei articula (a) regras para parcelamento do solo, ao desenhar um plano urbano em menor escala, com regras específicas; (b) instrumentos urbanísticos, alterando potenciais construtivos, expropriando, em função do cumprimento da função da propriedade, a partir do projeto urbano; (c) com financiamento do desenvolvimento urbano, fazendo a gestão social da valorização da terra através do reparto de cargas e benefícios do plano em menor escala. Grande parte dos instrumentos da Ley 388 se territorializam através de planos parciais (PPs).

Para financiar o desenvolvimento urbano, procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. Nesse processo, há um fortalecimento do poder executivo, que dá diretrizes, desenha, discute e aprova os planos em menor escala, geralmente a partir das estruturas de gestão municipal, propondo, dentre outros, que a iniciativa privada realize as “cargas” exigidas pelo desenvolvimento urbano – tais como implantação de parques, escolas, creches, sistemas viários, ciclovias, entre outras –, através, dentre outros, da divisão dos benefícios. Assim há o crescimento de um aparelho de técnicos – arquitetos, urbanistas, economistas urbanos e advogados – que compõem a necessária equipe de planejamento.

2.2. Cascata de planos

Diferentemente da legislação brasileira, que enfatiza a escala municipal de planejamento, a colombiana prevê uma “cascata de planos” que chegam a detalhar pequenas áreas do território. O Estatuto da Cidade não propõe planos em menor escala que a municipal, não articula as diversas escalas de planejamento e afasta-se do regramento do parcelamento do solo, que no Brasil é regrado principalmente pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Apenas o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) pretende-se um instrumento de elaboração de projeto urbano em menor escala, embora a descrição do instrumento seja pouco

desenvolvida no Estatuto e não toque no tema do reparto equitativo de cargas e benefícios; e sua implementação mostrou-o como instrumento de liberalização dos direitos de construir, com formas de adquirir melhores preços por esses direitos, reinvestindo-os na mesma área da Operação. Dessa forma, mais que um plano em menor escala e articulado com outros planos, as OUCs afastam-se consideravelmente da ideia de lugar “onde todos ganhariam e ninguém perderia” e apresentam-se como mecanismo para que apenas um pedaço da cidade “utilize o Estado como instrumento privado de acumulação” (Fix, 2003, p.195; Fix e Ferreira, 2001; Menegon, 2008).

O Estatuto da Cidade, ao não inserir no seu conteúdo aspectos de parcelamento do solo e de planejamento em menor escala, de uma certa forma afastou-se das pressões do mercado imobiliário das cidades não-metropolitanas (expressão utilizada por Feldman, 2003), centrados no crescimento urbano em extensão física.

Se por um lado, vê-se no planejamento colombiano um processo excessivamente técnico e complexo, com várias escalas e etapas de planejamento; por outro, o planejamento proposto no Estatuto da Cidade parece ter deixado para outros processos de discussão certas formas e escalas de desenvolvimento urbano.

3. Planos parciais em área de expansão em Bogotá

Bogotá, capital da Colômbia¹⁶ e uma de suas maiores cidades, é limitada à Leste pelos Cerros Orientales e à Oeste, pelo Rio Bogotá. À Sul possui grandes áreas protegidas, ao Norte abriga áreas agrícolas e algumas residências, dentre elas algumas são 2ª residência de famílias de alta renda. Sua área central é mais verticalizada e marca a paisagem, mas grande parte de seu território é muito horizontal, com casas térreas ou sobrados, entremeadas por edifícios baixos.

Tabela – População Bogotá 1951 a 2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
População total	636.924	1.661.935	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009
Taxa cresc intersensal	-	7,99	3,39	4,46	3,05	1,8

Fonte: Briñez, 2007. Tabulação própria.

Os anos 50 marcam o período de mudanças na fisionomia da cidade, que cresce e cria áreas periféricas abrigando população mais empobrecida. As famílias de maior renda migram paulatinamente para a região Norte da cidade, saindo do centro da cidade que aos poucos ganha feições de centro de serviços e escritórios. O crescimento negativo das áreas centrais em termos populacionais mostra claramente este esvaziamento populacional. Nos anos 70 a cidade atinge aprox. 2,5 milhões de habitantes, em um período de grande crescimento que deu-se principalmente nos bairros à Sul, como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, regiões que ainda hoje mantém altas taxas de crescimento.

Tabela – Crescimento intercensal da população bogotana por localidades – 1973 a 2005

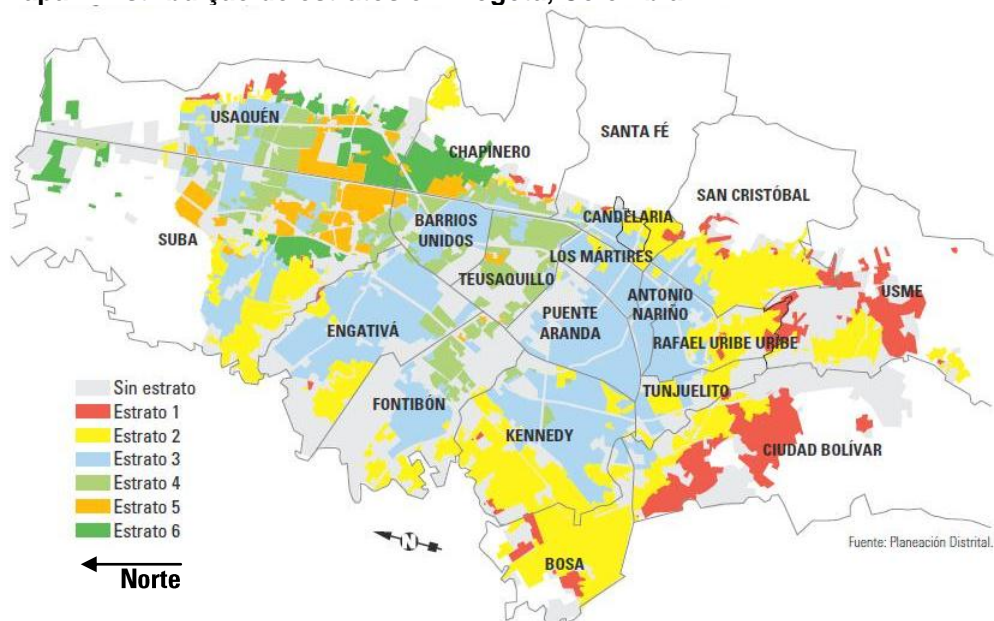
Localidade	População				Taxa de crescimento intercensal (%)		
	1973	1985	1993	2005*	1973-1985	1985-1993	1993-2005
Bosa	23.871	122.737	215.816	518.912	13,6	7,1	7,3
Ciudad Bolívar	35.451	326.118	418.609	595.188	18,5	3,1	2,9
Suba	97.459	334.700	564.658	795.212	10,3	6,5	2,9
Fontibón	90.060	166.427	201.610	280.905	5,1	2,4	2,8

Usaquén	71.427	216.320	348.852	435.635	9,2	6,0	1,9
Usme	6.394	164.847	200.892	249.667	27,1	2,5	1,8
Teusaquillo	127.251	132.501	126.125	153.899	0,3	-0,6	1,7
Engativa	319.367	530.610	671.360	786.594	4,2	2,9	1,3
Kennedy	195.955	561.710	758.870	886.994	8,8	3,8	1,3
Santa Fé	118.130	120.694	107.044	124.444	0,2	-1,5	1,3
Rafael Uribe U.	255.454	283.213	379.259	417.699	0,9	3,7	0,8
San Cristóbal	177.445	346.001	439.559	482.322	5,6	3,0	0,8
Chapinero	90.324	110.235	122.991	134.202	1,7	1,4	0,7
Tunjuelito	164.871	85.217	204.367	222.701	-5,5	10,9	0,7
Los Mártires	127.768	113.778	95.541	100.487	-1,0	-2,2	0,4
Antonio Nariño	116.283	111.247	98.355	102.823	-0,4	-1,5	0,4
Puente Aranda	221.776	305.123	282.491	285.291	2,7	-1,0	0,1
Barrios Unidos	221.839	199.701	176.552	176.477	-0,9	-1,5	0,0
La Candelária	35.047	30.948	27.450	26.557	-1,0	-1,5	-0,3
BOGOTÁ	2.496.172	4.262.127	5.440.401	6.776.009	4,5	3,1	1,8

Fonte: Censos populacionais DANE nas datas e estimções preliminares para 2005. Fonte: Briñez, 2007, p.57.

Em termos populacionais, entre 1970 e 1990, a população de Bogotá cresceu consideravelmente, no entanto, os anos 1980 mostraram uma diminuição no ritmo de crescimento¹⁷. A distribuição dos estratos¹⁸ no território mostra uma grande concentração de estratos mais baixos, entre 1 e 3 salários mínimos, que somados à faixa de 3 a 5 s.m. totalizam 72,9% da população da cidade. As áreas à Sul foram as que mais cresceram e também concentram os estratos mais baixos, embora seja possível encontrar uma pequena parte dos baixos estratos a Norte, onde encontram-se os estratos de renda mais altos.

Mapa – Distribuição de estratos em Bogotá, Colômbia



Fonte: El Tiempo, 2009.

3.1. O Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá

O POT de Bogotá foi aprovado na forma de um decreto em 2000 e revisado em 2003, e publicado em decreto em 2004¹⁹. Dentre seus objetivos está limitar a expansão urbana de Bogotá e combater a urbanização informal, que ocupa majoritariamente as bordas da cidade. No entanto, o próprio diagnóstico para a elaboração do POT supõe uma escassez de solo urbanizável (novas áreas para expansão) e urbanizado (áreas já urbanizadas ainda não ocupadas) frente à demanda acelerada de moradia social. A Secretaria Distrital del Habitat afirma que:

“não há falta de solo urbanizável dentro perímetro urbano da cidade. Existem mais de 5.000ha de solo urbanizável dentro do perímetro urbano da cidade. Além disso, se

dispõe de 670ha de solos urbanizados ainda não construídos, repartidos em lotes dispersos onde é prioritário o melhoramento de bairros. O problema atual tem origem na lenta gestão da administração para adquirir, urbanizar e transferir o solo urbanizado aos promotores privados e sociais – de acordo com as prioridades determinadas pelo déficit habitacional – e utilizar as faculdades e instrumentos da Ley 388 de 1997” (Secretaria Distrital del Habitat, 2008, p.215-216).

Segundo a mesma secretaria, o solo disponível ainda dá margem razoável de manobra para tomar decisões estratégicas, para evitar a expansão geográfica e prevenir a conturbação e a suburbanização, consolidando um modelo de cidade compacta e densa. O POT apoia-se na definição da Ley 388 de solo de expansão urbana, como:

“a porção do território municipal destinada à expansão urbana, que se habilitará para o uso urbano durante a vigência do plano de ordenamento, segundo determinem os programas de execução. A determinação deste solo se ajustará às previsões de crescimento da cidade e à possibilidade de dotação com infraestrutura de sistema viário, de transporte, de serviços públicos domiciliares, áreas livres, parques e equipamento coletivo de interesse público ou social. Dentro da categoria de solo de expansão poderão se incluir áreas de *desarrollo consertado*, através de processos que definam a conveniência e as condições para seu desenvolvimento mediante sua adequação e habilitação urbanística a cargo de seus proprietários, mas cujo desenvolvimento está condicionado à adequação prévia às áreas programadas” (Ley 388 de 1997, art. 32).

O diagnóstico elaborado para o POT afirmava que em termos de déficit quantitativo, em 1985 se registrou 164.277 moradias; em 1993 este número aumentou para 311 mil; e as projeções para 1998 estimavam 520 mil famílias sem uma moradia própria ou sem aluguel. Em 1999, o déficit qualitativo que apontou uma situação de 1,48 famílias por habitação. A projeção populacional do POT estimou que a população chegaria 8,1 milhões de pessoas em 2010 (este número hoje chega próximo dos 7 milhões) e, portanto, até 2010, a cidade teria que oferecer moradia, serviços e empregos para 1,8 milhões de habitantes adicionais. Respondendo a esta projeção, o POT colocou como meta a construção de 440 mil novas moradias em uma média de 44 mil ao ano, sendo que destas, apenas 18.600 estariam voltadas para famílias de baixa renda no formato HIS (Metrovivienda, 2002, p.51-53). Parte destas seriam construídas em áreas de expansão urbana. No quadro de classificação do solo, destina aprox. 3 hectares para solo de expansão urbana²⁰.

As áreas de expansão urbana foram criticadas por alguns que consideraram excessivas, opiniões que apareceram durante a revisão do POT, mostrando dados sobre áreas disponíveis para expansão muito diferentes dos oficiais descritos acima. É o caso da análise de Pérez Preciado:

“De fato, contrariamente à propaganda oficial, o POT não faz outra coisa que reafirmar o modelo tentacular de expansão urbana inaugurado com Chapinero desde o final do século XIX, caracterizado pela conformação de assentamentos periféricos distantes do perímetro urbano, destinados a valorizar e a urbanizar paulatinamente as terras intermediárias entre estes assentamentos e a cidade, com altos custos nas redes viárias e de serviços públicos. Prova disso é que, dentro do atual perímetro urbano existem 7.025 hectares brutos para desenvolvimento, segundo os próprios estudos de população utilizados pelo Distrito para o POT, quando as necessidades de solo para os próximos 10 anos são inferiores a esta cifra, o que indica que a cidade não necessitaria, na realidade, de solo de expansão. Não obstante, o POT, desestimando as possibilidades de densificação e de renovação no perímetro atual, propõe um total de 8.140 hectares de expansão total (fora do perímetro), das quais 5.604 se destinam ao desenvolvimento urbanístico. Para justificar estas cifras acrescenta uma série de argumentos que, (...), não passam de simples mito” (Pérez Preciado, 2003, p.92).

Veremos mais para frente que uma avaliação que há pouco avanço nas novas urbanizações e parte das dificuldades envolve o processo de planejamento e realização deste.

Mapa – Classificação do solo POT Bogotá

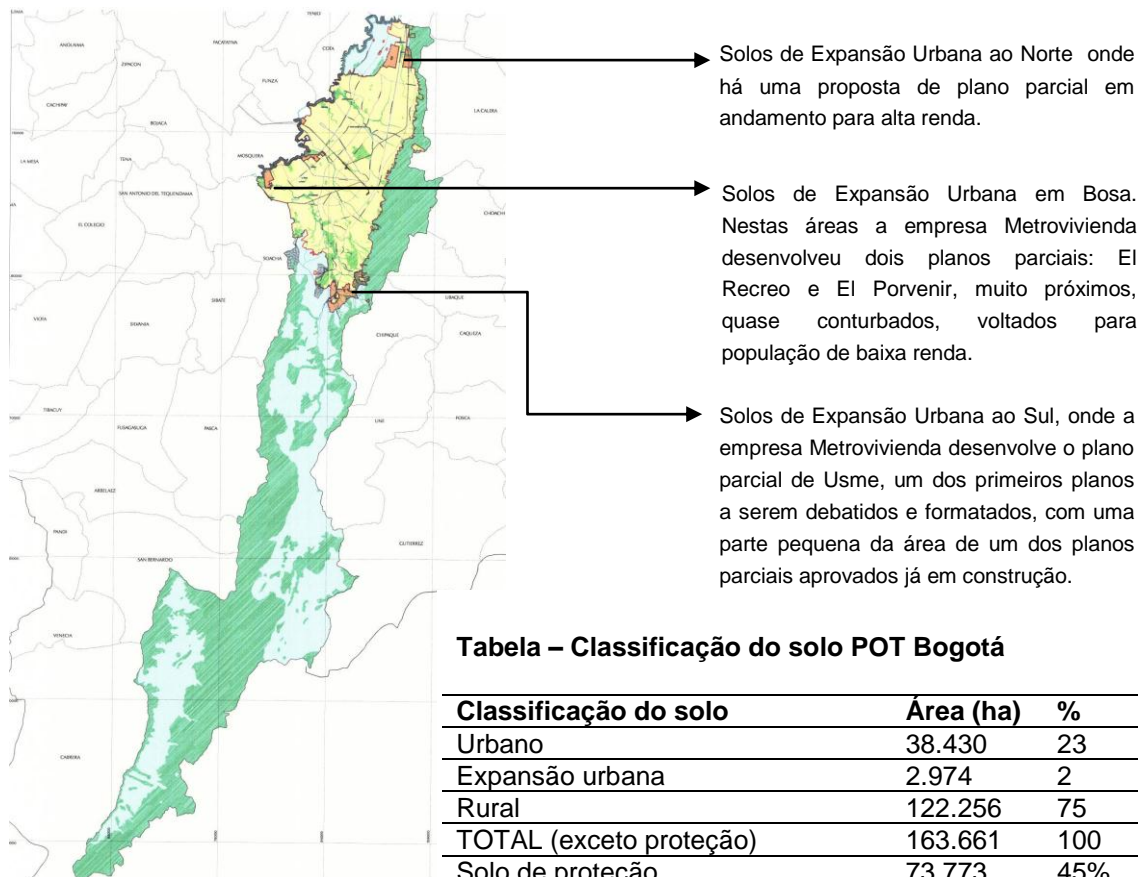


Tabela – Classificação do solo POT Bogotá

Classificação do solo	Área (ha)	%
Urbano	38.430	23
Expansão urbana	2.974	2
Rural	122.256	75
TOTAL (exceto proteção)	163.661	100
Solo de proteção	73.773	45%

Fonte: Distrito de Bogotá *apud* Maldonado, 2007.

3.2. Planos parciais no POT de Bogotá

O POT da cidade de Bogotá regulamentou como seria a adoção de Planos Parciais (PPs) de acordo com cada tipo de intervenção e no caso dos solos de expansão, estes seriam denominados planos parciais de desenvolvimento.

Os PPs são instrumentos de planejamento e gestão de partes da cidade, com áreas delimitadas no POT, articulados com outras escalas de gestão e de forma integrada setorial. Correspondem ao instrumento principal para a implantação dos POTs, pois neles são utilizadas a maior parte das ferramentas tanto para transformar ou gerir uma porção de solo urbano. De acordo com a Ley, é obrigatório para áreas marcadas como solo de expansão urbana ou de renovação urbana.

Desta forma, para um proprietário desenvolver um território, é preciso que o POT esteja elaborado e o plano parcial devidamente elaborado pelo poder público a partir de uma série de procedimentos de participação e negociação. Assim, é possível que, além do poder público, geralmente interessado no desenvolvimento urbano, os proprietários de terras se vejam obrigados a formular e promover a gestão de um plano parcial. A Ley 388 de 1997 determina que um POT deve definir quando se utilizam planos parciais. O município de Bogotá (2003) determinou que o plano parcial deve ser utilizado no âmbito de solos não desenvolvidos ou vazios maiores que 10 hectares²¹ em área líquida [hectares netas] para consolidar um desenvolvimento

urbanístico que cumpra com o objetivo de se integrar na cidade, de garantir a localização de usos “fracos”²² e a financiamento de suas infraestruturas básicas. Pela Ley 388 de 1997, solo rural ou suburbano não necessitam elaborar um plano parcial para o seu desenvolvimento, a menos que o POT assim determine.

O que se pretende o planejamento por planos parciais e outras escalas de planejamento é superar a tradição do urbanismo construído lote a lote, propondo um planejamento e a construção de parte deste plano parcial, como necessária para que o conjunto seja racionalizado, articulando com a estrutura da cidade e com a infraestrutura existente procurando evitar áreas residuais, problemas como descontinuidade de vias ou outros que podem acarretar em um obstáculo para a boa mobilidade, e até mesmo, promover a eficiência econômica no desenvolvimento urbano. Idealmente são projetados através de um processo interdisciplinar, envolvendo diversos participantes, embora possam ser regulamentados pelo município através de um decreto que se converte em norma urbanística, de cumprimento obrigatório por todos.

Existindo, portanto, um plano parcial regulamentado, o POT deve ser ajustado. Um plano parcial deve ser composto pela:

“- Delimitação e características da operação urbana ou da unidade mínima de atuação urbanística contemplada no plano parcial ou local;

- Definição de objetivos e diretrizes urbanísticas específicas que orientam a unidade de atuação urbanística a respeito de aproveitamento dos imóveis, criação e ampliação de espaço público, qualidade do entorno, alternativas de expansão, melhoramento integral ou renovação considerados, estímulos para os proprietários e empreendedores para facilitar os processos de concertação, integração imobiliária ou reajuste de terras e outros mecanismos para garantir o repartido equitativo de cargas e os benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; programas e projetos urbanísticos da operação e as prioridades no seu desenvolvimento;

- As normas específicas para a unidade de atuação ou para a área objeto da operação objeto do plano, tais como: a definição de usos do solo, intensidade de ocupação e construção, afastamentos, recuos, isolamento e alturas;

- A definição do traçado e características de espaço público, vias e, especialmente no caso das unidades de atuação, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; da localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social (como templos); centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, e complementos do conteúdo estrutural do plano de ordenamento;

- A adoção dos instrumentos de manejo do solo, recuperação de mais-valias fundiárias, repartido de cargas e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto com o programa de financiamento” (Ley 388 de 1997, Art. 19).

Como se pode ver, a Ley 388 é um manual de instruções de planejamento detalhada e as PPs são planos detalhados em menor escala que os POTs²³. O instrumento mais próximo deste que temos no país são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). No entanto, se por um lado, se a Ley 388 é muito detalhada, o que muitas vezes dificulta o processo face ao tempo e conhecimento técnico que exige, além de dificultar o monitoramento participativo; por outro, o Estatuto da Cidade, por não detalhar, tem operações aprovadas sem plano ou desenho da área, e assim incorre na possibilidade de não atender à necessidades básicas do interesse público nas áreas

delimitadas como OUCs, não delimitando áreas públicas, parques, o reparto de cargas e benefícios, entre outros.

O plano parcial também cumpre com a função de articular os objetivos do ordenamento territorial com os de gestão do solo concretando as condições técnicas, jurídicas, econômico-financeiras e de desenho que permitam a geração dos suportes necessários para novos ursos urbanos ou para transformação de espaços já existentes. É no âmbito do plano parcial, por exemplo, que são concebidas as formas de reajuste de terras e de reparto de cargas e benefícios.

Um plano parcial é composto de “Unidades” de “Atuação Urbanística” ou de “Gestão”, que identificam porções do território e lotes de um plano parcial para que este possa ser implementado por etapas. A execução de uma Unidade de Atuação Urbanística implica na gestão associada dos proprietários de terra que conformam a sua superfície mediante o sistema de reajuste de terras ou integração imobiliária ou cooperação, segundo o que o plano parcial determine (Ley 388 de 1997, art. 44).

3.3. Reajuste de Terras e Reparto de Cargas e Benefícios

O reajuste de terras, previsto na Lei 9ª de 1989, é o mecanismo de gestão, através do qual se intervém na estrutura dos terrenos, geralmente de morfologia irregular, dentro das zonas urbanas e de expansão urbana, adequando sua configuração física às necessidades da cidade. Consiste em “englobar diversos lotes de terreno para logo subdividi-los da forma mais adequada e dotá-lo de obras de infraestrutura urbana básica, tais como vias, parques, redes de água e esgoto, energia elétrica e telefonia”.

Para esta transformação urbana, a ferramenta a ser utilizada é o reparto de cargas e benefícios, instrumento de gestão do solo e financiamento previsto na Ley 388 de 1997, a partir do qual se assegura tanto os custos de urbanização como a cessão de solo para uso público proporcionalmente ao incremento de valores do solo resultante neste investimento e da norma urbana.

Maria Cristina Rojas afirma que “o reparto de cargas e benefícios enfrenta o problema dos *freeriders urbanos* buscando com que os proprietários dos novos projetos aportem proporcionalmente ao que recebem”²⁴ (Rojas, 2010, p.5). Reconhece-se, desta forma, que um plano pode outorgar benefícios desiguais à determinados terrenos, resolvendo, por exemplo, situações em que um proprietário pode ficar com seu terreno inteiramente marcado como parque, que é uma carga, e outro pode receber um edifício habitacional verticalizado.

3.4. Etapas para adoção dos planos parciais

O POT de Bogotá determinou três etapas para o processo de adoção dos planes parciales. Uma primeira, de definição de **determinantes**, corresponde à solicitação inicial do interessado em desenvolver o PP e a expedição da delimitação e das determinantes do plano por parte da Secretaria Distrital de Planeación com base nos conceitos técnicos dados pelas empresas de infraestrutura e serviços ao município²⁵.

Uma segunda etapa, de **formulação**, corresponde ao desenho urbanístico do plano parcial, que deve ser feito com base nas determinantes, e a estruturação do reparto equitativo de cargas e benefícios entre os proprietários e com a cidade, por parte dos interessados, sejam eles privados, públicos ou mistos. Todos os proprietários devem

participar desta etapa. Uma resolução da Secretaria de Planejamento dá vistas ao projeto e especifica suas áreas, aproveitamentos urbanísticos, decisões finais sobre o repartido equitativo de cargas e benefícios e a inclusão ou não das observações dos vizinhos. Nos casos já realizados, percebeu-se que o tempo desta etapa demora mais que o previsto, geralmente internamente ao poder público, em função da negociação com as autoridades ambientais, geralmente com maiores expectativas de projeto do que os promotores dos planos parciais.

Para compreender as dificuldades de implementar ideias arrojadas propostas inicialmente pelos espanhóis e presentes nas leis colombianas, apresentamos um caso de plano parcial em solo de expansão.

4. Um plano em solo de expansão urbana realizado: Planos Parciais de Ciudadela El Recreo e El Porvenir

Os planos parciais de Ciudadela El Recreo e El Porvenir estão localizados ao Sudoeste de Bogotá, na região de Bosa, localidade que mais cresce em termos populacionais, concentra população de baixa renda. Os terrenos desocupados estavam cercado por bairros com ocupação informal sem infraestruturas, muitos deles já foram objeto de projetos de urbanização e regularização fundiária.

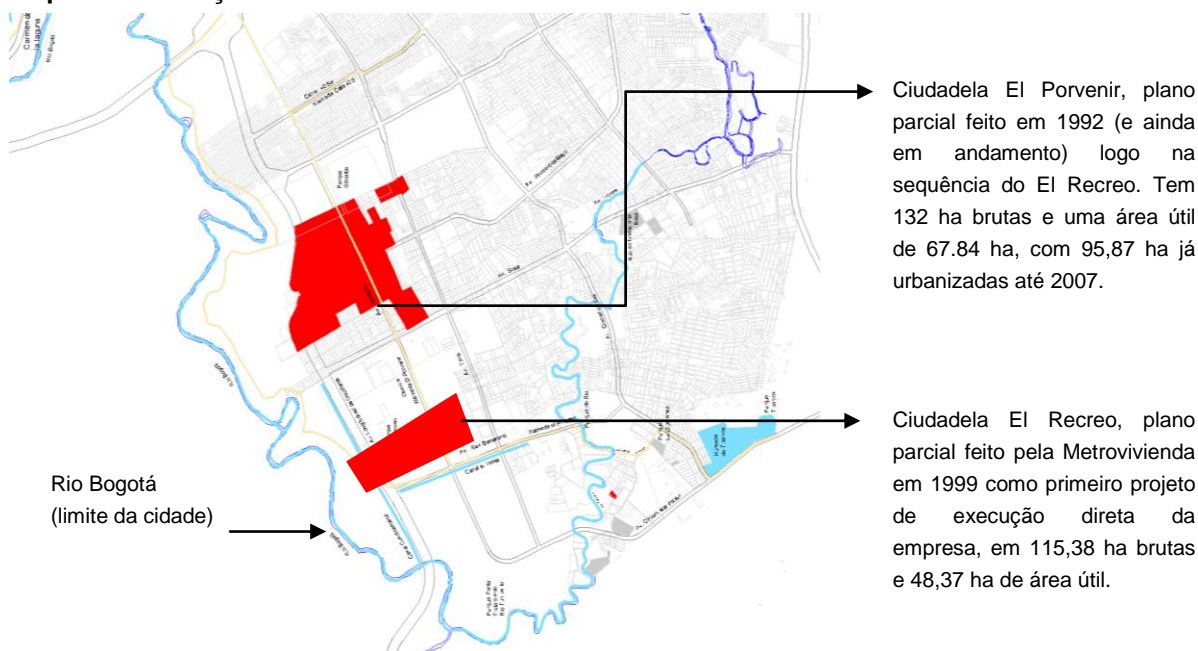
4.1. Mudança no papel do Estado na produção de habitação de interesse prioritário e social

As duas glebas objeto de dois diferentes planos foram adquiridas pela Metrovivienda Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, ou seja, uma empresa de capital misto, criada em 1998 no bojo de uma inversão no papel do Estado como protagonista da produção de habitação de interesse social em direção a um maior protagonismo do setor privado. Dois marcos foram fundamentais para esta inversão. O primeiro deles, a Ley 9ª de 1989, pela primeira vez leva em consideração o problema da urbanização irregular e ilegal e estabelece normas especiais de titulação através de processos mais simplificados e além disso cria instrumentos para adquirir, por compra ou por expropriação os terrenos necessários para projetos de utilidade pública, incluindo projetos de HIS através de bancos públicos de terra. E neste contexto, a Ley 3 de 1991 aprova uma transformação nas instituições de habitação que abandonam o modelo de oferta, onde o Estado constrói e vende as urbanizações, e voltam-se para a demanda, onde o Estado concentra seus recursos em apoiar técnica e financeiramente as famílias mais pobres através de subsídios direto à demanda com renda familiar inferior a quatro salários mínimos de forma a permitir que acesse a moradia ofertada pelo mercado. Nesta inversão, empresas como a Metrovivienda seriam responsáveis pela criação de bancos de terra e pela urbanização de glebas onde o privado desenvolveria projetos para serem vendidos através de créditos imobiliários e subsídios estatais à demanda.

Nesta reorganização de papéis, o projeto urbano ganhou importância, através da obrigatoriedade de elaboração de planos parciais para desenvolver novas áreas urbanas e o poder público também deverá se estruturar para fazer os planos parciais. No caso dos dois estudados, o interessado em urbanizar era a Metrovivienda que,

portanto, desenvolve um modelo de gestão implementado inicialmente na gleba El Recreo e que seguirá sendo implementado em El Porvenir.

Mapa – Localização de Ciudadela El Porvenir e El Recreo



Fonte: Rojas, 2010, p.19.

Bogotá, governado por Enrique Peñalosa (1998-2000) elabora seu Plano de Ordenamento e começa a conceber o que seria o modelo de gestão que é implementado através de planos parciais pelo Prefeito Antanas Mockus (2001-2003). El Recreo já estava quase totalmente construído quando Mockus deixa a administração e El Porvenir ainda está em andamento. De uma certa forma, a iniciativa de Bogotá estimula outras cidades a elaborarem planos parciais e gerirem sua implementação, após um ciclo de elaboração de POTs.

No âmbito do governo Peñalosa é montada uma estratégia para melhorar a situação habitacional através de duas ações principais: melhorar os assentamentos de habitação informal, através do que se chamou Programa de Desmarginalização; e substituir o modelo de urbanização precária por um planejado, mediante um sistema de gestão, com regulação e incentivos que ampliariam o mercado de HIS para famílias com menor renda. A Metrovivienda foi fundada em 1998 com o objetivo de “promover a oferta massiva de solo urbano para facilitar a execução de projetos integrais de Habitação de Interesse Social e desenvolver as funções próprias dos bancos de terras ou bancos imobiliários” (Acuerdo 15 de 1998).

Mais do que isso, esperava-se também que a empresa pudesse capturar mais-valias fundiárias em benefício do Estado, através da aquisição e venda de terras, papel que o Estado não pode ter, com o objetivo de ter insumos para a produção de projetos de interesse público. Por este motivo, as leis outorgaram ao Estado e, portanto, a Metrovivienda, a possibilidade de utilizar instrumentos de intervenção sobre o mercado de terras e possibilitam a aquisição de bens através da oferta voluntária dos proprietários ou por expropriação para fins de utilidade pública.

O mesmo Acordo que cria Metrovivienda também cria uma nova categoria de habitação para a qual devem estar destinados os terrenos do banco de terras que é a Habitação de Interesse Social Prioritária (HIP), uma categoria com preços próximos

aos 70 salários mínimos (parcela que compõe o déficit de 18.600 mil unidades/ano previsto no POT) para a qual haveria subsídio de 25 salários mínimos e deveriam ter renda próxima a 1,6 salários mínimos.

4.1. Banco de terras e a dificuldade do congelamento de preços

O projeto de El Recreo foi concebido de forma articulada com a construção de um banco de terras pela Metrovivienda. Por trás da compra de terras em áreas periféricas estava a ideia de que o poder público poderia concentrar em sua propriedade solos com alta vulnerabilidade à ocupação informal e precária, especialmente promovida por grileiros de terra, e desta forma evitaria esta forma de expansão precária e sem infraestrutura, antecipando-se a esta, urbanizando-a antes de que a expansão informal ocorresse. Segundo Ceballos, os objetivos perseguidos eram:

- a. adotar um modelo de intervenção de dois andares, no qual o Estado não assume a cadeia total da produção da moradia, apenas orienta os investimentos;
- b. gerar um desenho ótimo das vias e redes de serviços públicos, de grandes áreas da cidade, superando o desenvolvimento lote a lote;
- c. diminuir os lucros cessantes de investimentos em infraestruturas de desenvolvimento lote a lote;
- d. evitar a distração de capitais privados em “armazenar terrenos”;
- e. gerar para os construtores economias nos custos de transação (trâmites) e diminuição dos riscos empresariais;
- f. evitar que as ações do Estado (normas, obras, etc.) se traduzam em valorização dos terrenos a favor dos proprietários, de forma a não permitirem a construção de HIS;
- g. ofertar solo urbanizado nas áreas ameaçadas pela ocupação ilegal” (Ceballos, 2000).

Metrovivienda vê a possibilidade, através do banco de terras, de adiantar projetos de habitação de interesse social nos diferentes setores da cidade que tiveram como objetivos a diminuição do déficit quantitativo de moradia e frear os processos de urbanização informal e ilegal que se davam na periferia da cidade.

A empresa, portanto, compra muitos terrenos, a preços mais caros do que se fosse um privado, em áreas limites entre o rural e o urbano, sobre os quais produz lotes urbanizados, licitados à privados interessados em fazer o desenvolvimento urbano, segundo parâmetros específicos.

A compra da terra foi anunciada no jornal e várias ofertas foram recebidas, algumas das quais foram aceitas. A aquisição dos terrenos teve dois enfoques: o primeiro, conhecido como projetos de primeira geração, foi feita a compra direta do solo. Os investimentos em urbanismo eram custeados pela Metrovivienda, como foi o caso das áreas El Recreo e Ciudadela El Porvenir.

O instrumento de gestão (e financiamento) do Anúncio do Projeto que congela os preços ofertados início do projeto e permite que o poder público compre a preços rurais não foi utilizado neste projeto. Comprando mais caro, a Metrovivienda terminou pagando ao proprietário mais-valias fundiárias da transformação de solo rural para urbano. Reconhecendo esta dificuldade, em outro projeto em fase de urbanização, na área do Usme, também à Sul de Bogotá, o anúncio do projeto congelou preços e possibilitou a expropriação a preços rurais. Outro instrumento que não foi utilizado e que está sendo utilizado no Usme é o direito de preempção, que também funcionou

para aferir o interesse dos proprietários na venda de suas propriedades e evitar preços abusivos de compra direta.

Como instrumento de gestão, o banco de terras não funcionou. Segue a lógica do mercado de compra de terras mais baratas, conseqüentemente concentra seus projetos em áreas periféricas, urbanizando através da transformação de usos rurais para urbanos. Além disso, a concepção de banco de terras como instrumento de regulação de preços não funcionou em função da forma de aquisição da terra. Por outro lado, percebe-se que o banco de terras possibilitou a realização de um projeto antecipando a urbanização em áreas que tendencialmente seriam informais e precárias, neste sentido, o banco parece colaborar para conter a expansão física da cidade. Se fosse um banco que forma um anel por toda a cidade, funcionaria bem com esta finalidade, no entanto, percebe-se que a extensão das ocupações precárias continua, por outras regiões, cujo mercado de terras está menos sob controle.

4.2. Reajuste de terras e reparto de cargas e benefícios não foram utilizados

Tanto em El Recreo, como em El Porvenir, os instrumentos do reajuste de terras e o reparto de cargas e benefícios não foram utilizados.

No caso de El Porvenir, o PP estava composto de 560 propriedades, muitas delas correspondiam a pequenas áreas dos bairros informais. O PP, procurando fugir das questões jurídicas de propriedade, foi feito apenas sobre 87% da área total do plano, terras que foram previamente adquiridas pela empresa. Neste sentido, os instrumentos de reajuste de terras e reparto de equitativo de cargas e benefícios não foram utilizados, pois as terras eram de apenas um proprietário e as cargas e benefícios do mesmo, tornando o projeto um típico projeto de urbanização inteiramente gerido pelo Estado. Esta característica chama a atenção para os limites do instrumento do reajuste de terrenos em situações de propriedades informais, complexas.

Recentes observações feitas por André Sorensen (Souza, 2009, p.xii e xiii) sobre o êxito do *land readjustment* no Japão remontam à razões sobre o fracasso nas tentativas latino-americanas. Segundo o autor, no Japão o zoneamento é rígido e não pode ser mudado em função de um plano, como é o caso no Brasil das Operações Urbanas Consorciadas, que podem possibilitar “rezonear” áreas através da comercialização de direitos de construir. Segundo Sorensen:

“(…) sem um mecanismo que permita obter maior intensidade do uso da terra, não é fácil obter um aumento dos valores da terra que sirva para compensar proprietários por sua contribuição. No Japão, o que se conseguiu por meio do *land readjustment* foi a criação de novas e maiores parcelas de terrenos conectadas a ruas mais amplas, e somente assim a permissão para a construção de altos edifícios” (Sorensen, 2002, p.xii).

O autor destaca quando um reajuste torna-se muito fundamental para que incorporar seja atraente, o que é um estímulo à utilização do instrumento com base em fortes resistências a outras possibilidades de ganhos. Mas além de estímulos, o contexto latino americano enfrenta desafios maiores, em relação às propriedades de terra – que no caso das franjas urbanas de Bogotá são pequenas e por isso muito numerosas –, além de fortes resistências dos privados em se envolverem consorciadamente com

projetos públicos, os quais frequentemente são questionados em mudanças de gestão, podendo chegar a nem ocorrer.

Em relação ao financiamento, é importante apontar que os recursos da Metrovivienda são públicos, escassos e tem diminuído nos últimos anos. O instrumento do reparto de cargas e benefícios serviria para colaborar no custeio da implementação do projeto, e o reajuste de terras para evitar gastos com a compra da terra, permitindo que a empresa tivesse recursos em caixa para gerir o banco de terras.

Importante apontar para estudos futuros que o município de Medellín na Colômbia segue um modelo diferente, onde as Empresas Públicas funcionam como financiadores do desenvolvimento urbano na transformação da cidade, fazendo o papel da Metrovivienda, em alguns sentidos, com muitos mais recursos provenientes dos serviços públicos prestados.

Por fim, a não utilização dos instrumentos de financiamento – como o reparto de cargas e benefícios –, termina por não envolver os privados na urbanização mostrando-se como um projeto tradicional, inteiramente público.

4.3. Expropriação

No caso de El Porvenir, das 560 propriedades, 63% estavam localizadas nos bairros de origem informal, o que ilustra sobre a complexidade da negociação para a aquisição das propriedades. Conseguiu-se que 83% das propriedades fossem adquiridas através da *Enajenación Voluntária*, ou seja, de forma voluntária e não-forçosa; e 17% delas a partir de *Expropiación por via judicial*, das quais alguns ainda encontram-se em processo de aquisição.

A possibilidade de utilização do instrumento da expropriação para utilidade pública é um trunfo para o Estado e para empresas públicas como a Metrovivienda. No caso de planos parciais de iniciativa privada, a demora e as resistências e entraves os processos de compra e venda de terras e de aprovação do plano parcial fizeram por exemplo, que os privados envolvidos em um projeto em área de renovação urbana no Centro de Bogotá quisessem fazer uma parceria com o poder público para enfrentar estas resistências através da expropriação por via administrativa.

4.4. Características do projeto urbano

Para fazer o plano da área El Recreo é aberto um concurso de projetos. O projeto ganhador estrutura-se sobre um eixo de espaço público sobre o eixo da Av. Primeiro de Mayo, a partir do qual estruturam-se quatro peças que dividem o projeto. Em El Recreo espera-se que sejam produzidas 10 mil unidades habitacionais – dentre elas 7.900 de HIP (maior valor de subsídio) e 2.100 de HIS – e El Porvenir 18 mil.

Para este projeto urbano foram analisados critérios de qualidade de projeto (agrupados em 7) que envolveram: (1) apresentar conectividade com a malha viária e urbana existente, para que a futura zona urbana da Ciudadela El Recreo beneficie seu entorno; (2) propor como se garantirá a mobilidade peatonal e por bicicleta, especialmente em direção à futura estação e terminado da Primeira Linha de Metro (Estação El Porvenir) como também o futuro Parque El Porvenir, localizado no antigo botadero Gibraltar; (3) qualificar o público dando-lhe maior hierarquia e acessibilidade; (4) propor zonas educativas ladeando zonas para parques; (5) a proposta urbanística

deveria conter uma distribuição lógica de volumes, tanto de edificações como de arborização; ter em conta o tema do comércio, abordar o estudo da utilização econômica das casas, a proliferação de comércios dentro delas ou em espaços públicos e propor soluções integrais buscando uma regulação espacial do comércio, (7) propor pouca variedade de desenhos de superquadras para promover a competição entre os futuros edificadores de moradias. Todas as propostas tinham que conter projeto de uma unidade ou célula básica, da quadra residencial, que se converteria no produto final que a Metrovivienda venderia aos construtores (Metrovivienda, 2002, p.124-125).

Estes critérios estavam no edital, pontuavam, e, ao mesmo tempo funcionavam como diretrizes de aprovação do projeto ganhador. No caso do Brasil, estas poderiam ser, em última instância, diretrizes para a aprovação de um novo parcelamento, mas como não planejamos a expansão, as diretrizes terminam sendo as proporções de uso propostas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79). Mesmo assim, é muito difícil que usos públicos como estes propostos tenham espaço nos loteamentos habitacionais aprovados, pois estes tem caráter intensamente privado.

Mapas – Ciudadela El Porvenir e El Recreo



Fonte: site metrovivienda, 2010.

Com o plano aprovado, iniciou-se a urbanização, executada e financiada pela Metrovivienda, com seus recursos. A empresa abriu ruas, colocou as redes de água, esgotamento sanitário, elétrica domiciliar, iluminação pública, calçadas, pavimentação das ruas, colocou equipamentos urbanos como bancos, lixeiras, entre outros.



À esquerda, vê-se quadra já urbanizada e ainda não ocupada e à direita em processo de urbanização. Fotos: Paula Santoro, 2009.

As quadras já urbanizadas serão comercializadas aos privados a partir de editais. Inicialmente foi determinado que o preço da quadra a ser comercializada seria obtido a partir do preço final de venda de cada HIP através do método residual, que consiste

em partir do preço final, descontar custos e lucros esperados e obter o valor residual que poderia ser o utilizado para a compra do terreno. No caso, a Metrovivienda fixou os preços de HIP a partir dos valores destinados ao subsídio.

Para entrar na concorrência o comprador do terreno deveria sujeitar-se a restrições impostas pela empresa urbanizadora que no caso de El Recreo foram: desenvolver exclusivamente HIP, em um prazo de construção e escrituração que não ultrapassassem 18 meses e com algumas condições arquitetônicas mínimas considerar ao menos dois pisos construídos na fachada (verticalização mínima necessária), com o fim de consolidar uma paisagem urbana e criar, ao mesmo tempo, espaços para habitar independentemente da habitação propriamente dita (Metrovivienda, 2002, p.160). Na primeira etapa de El Recreo foram comercializadas 12 quadras, projetadas para receber pouco mais de 200 unidades habitacionais de interesse prioritário em cada (totalizaram 2.700 unidades ao final). Foram recebidas as ofertas, feitas as análises de solvência econômica das empresas candidatas aos editais, escolhidos os construtores com condições e feita uma lista ordenada de construtores que iriam pagar mais na primeira parcela à Metrovivienda e estes puderam escolher as quadras, o que só foi possível pois as quadras tinham área e preços iguais. O pagamento pela quadra foi dividido em dois: o primeiro correspondeu à cota inicial oferecida e a diferença seria paga mensalmente, de acordo com o ritmo de venda das unidades dentro dos 18 meses. Em entrevista, técnicos da Metrovivienda afirmaram que critérios como tamanho da unidade habitacional, estratos aos quais os usos estão determinados, entre outros, também foram previamente acertados no edital.

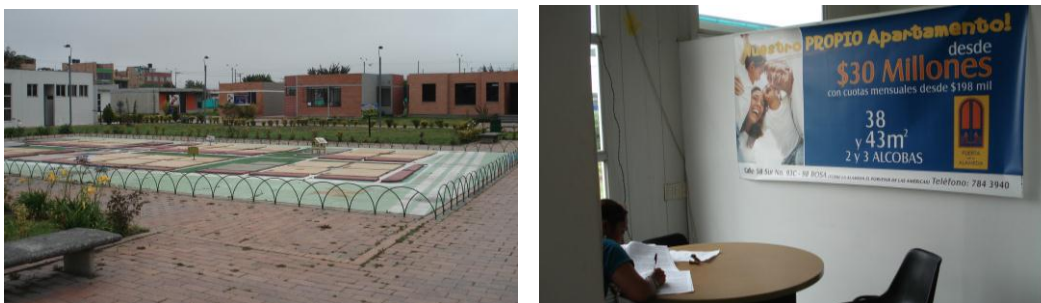
Como primeiro critério para escolha dos ganhadores esteve a maior oferta de primeiro pagamento pela compra da terra em metros quadrados, o que permitiria a empresa recuperar com a valorização da terra no processo de urbanização. No entanto, a recuperação da valorização obtida na transformação rural-urbano já aconteceu na compra da terra rural, e a Empresa terminou comprando caro, com preços que já incorporavam a mais-valia fundiária desta transformação, como já comentado anteriormente.

Também afirmaram que como outros critérios corresponderam a maior área útil da unidade habitacional (geralmente giram em torno de 38 e 42m² com dois quartos) e maior quantidade de unidades. Nem sempre estes critérios priorizam bons projetos, mas, como veremos, há uma grande diversidade de resultados.

A licitação de projetos por quadra abre ao mercado a possibilidade da entrega de empresas menores no desenvolvimento urbano. De acordo com urbanistas de Bogotá, isto também acontece pois o quadro de empresas no país, é de instituições menos estruturadas, não são grandes empresas, não abriram seu capital incorporando outras formas de obter recursos para suas atividades, são mais tímidas e menos ligadas à financeirização da atividade imobiliária.

No projeto El Recreo foi montado um estande de vendas com diversas tipologias (ver fotos que seguem), as quais possuíam o mesmo preço e um apartamento ou casa “modelo” poderiam ser visitados. O estande também tinha como objetivo fazer conhecer, para os moradores do entorno e destes estratos, a possibilidade de comprar

uma habitação formal e regular. As unidades habitacionais vendidas foram parcial ou totalmente subsidiadas pelo governo nacional, dependendo da estratificação da família, e, em 2009, estavam sendo vendidas por 30 milhões de pesos (pouco menos de 15 mil dólares), obedecendo o teto proposto no edital de licitação.



Estande de vendas com as diversas tipologias e mesas de negociação. Foto: Paula Santoro, março 2009.



Tipologias desenvolvidas na área do plano parcial. Foto: Paula Santoro, março 2009.

O projeto aprovado no plano criou quadras onde a construção de habitação foi priorizada. Este fato tornou a paisagem concentradora de habitação de baixos estratos, classes sociais e com pouca mescla de usos. Atualmente algumas áreas comerciais estão sendo construídas. O projeto interliga-se com o sistema de transporte da cidade, o Transmilênio, pelo parque que corta a região que também contém uma ciclovia e quadras. Alguns novos colégios já foram feitos na região, geralmente nas bordas do plano parcial, atendendo às áreas ocupadas que o ladeiam. As fotos anteriores foram tiradas em março de 2009 e mostram a situação do projeto em fase final de implantação. Uma nova visita em novembro de 2010 mostrou que já existe um adensamento das casas, subindo o 3º piso permitido através da escolha de tipologias que pudessem ser ampliadas pelos proprietários, com o tempo. Em alguns casos, muito esporádicos, parece nascer um 4º piso para o qual as casas não foram projetadas. Também há o fechamento de algumas quadras com casas, em processos de privatização dos jardins que entremeiam o projeto.

5. Considerações finais

Embora diversas observações pontuais tenham sido feitas no processo de descrição dos casos, é possível retomar aqui algumas considerações sobre o planejamento colombiano apontando para os desafios que o urbanismo brasileiro deverá enfrentar

nos próximos anos, com a radicalização do mercado imobiliário e das indústrias associadas a este.

O texto procura mostrar que a década de 90 na Colômbia embasou-se em marcos jurídicos e planejamento, em diversas escalas (“cascatas” de planos), detalhados, procurando articular plano, execução e investimentos e rever o papel do Estado urbanizador e construtor de moradias em prol de uma participação maior do setor privado. No entanto, em área de expansão urbana, o mercado privado não parece interessar-se por empreender planos parciais e urbanizar novas áreas, embora responda positivamente à construção de moradias face aos subsídios propostos na política habitacional do país.

O resultado construído das políticas, estratégias e ações dos diversos atores envolvidos na urbanização de El Recreo e El Porvenir não parece muito diverso de outras urbanizações em massa desenvolvidas em diversas cidades latino-americanas. O que há de novo? Cria-se uma política que freia o processo de expansão informal, formando um anel com urbanizações feitas com qualidade e integralmente terminadas, garantindo urbanização com qualidade ex-ante, preventivamente. Opta-se por uma política pública de urbanização (e não de habitação), admitindo que o Estado urbaniza com maior qualidade e, que o privado está tão ou melhor estruturado que o poder público para produzir habitação de forma mais ágil.

Nesta política, o plano tem um papel central, não apenas como articulador dos instrumentos de gestão e financiamento de uma determinada parcela de terra, mas sim como articulador de redes de infraestrutura, de projetos metropolitanos e regionais, de projetos de outras temáticas (como parques, escolas, entre outros equipamentos), da gestão de custos para sua implementação, entre tantos. A figura do planejador salta dos planos integrais, mais universais e generalizantes para projetos concretos, factíveis, em um salto do plano para o projeto.

Como resultado, diferentemente do que usualmente temos no Brasil, onde os projetos habitacionais podem estar desconectados da malha urbana, desarticulados com outros projetos públicos setoriais e da região, obtém-se um plano articulador da mobilidade urbana, dos equipamentos públicos, com qualidade de urbanização e completo, superando a frequente incompletude da lógica da aprovação dos loteamentos no país.

Por outro lado, a experiência não supera algumas questões urbanas de grande relevância. Concentra baixos estratos de renda na área Sul de Bogotá, sem promover mescla de classe e sem enfrentar a segregação socioterritorial. No estágio atual de projeto, as duas áreas juntas – El Recreo e El Porvenir – terminarão concentrando 28 mil unidades habitacionais (previstas), criando adensamento de mesmos estratos em uma área muito grande, colaborando ainda mais para os estigmatizados da região, ainda que mesmo assim, com qualidade e diferenciais. Como resultados na paisagem, esta escala produz “um mar” de habitações de interesse prioritário ou de interesse social que, embora não sejam iguais pois cada quadra possui um projeto, em muitos dos casos se parecem. Destacam-se especialmente alguns projetos habitacionais de qualidade e baixos custos, mostrando que é possível ter qualidade neste processo

onde pequenas e médias construtoras podem participar. Algumas fotos a seguir ilustram este projeto.



Projeto Miranda apartamentos. Foto: Paula Santoro, março 2009.

Desta forma, mantém alguns padrões que compõem o padrão periférico, não nos moldes concebidos nos anos 70 – combinando loteamento periférico, auto-construção e casa própria –, mas em outros como a não mescla de classes sociais, a concentração de habitação sem outros usos ou trabalho.

E, apesar da quantidade de leis, instrumentos urbanísticos e regras para estabelecer parcerias com o privado no processo de desenvolvimento urbano, várias delas não foram utilizadas pois não houve o interesse dos privados em urbanizar a região, questionando e mostrando que os desafios ligados à rentabilidade da terra permaneceram – a valorização na mudança de uso rural urbano deu-se no momento da compra da terra pela Metrovivienda e a resultante do processo de urbanização foi recuperada parcialmente nos preços de venda de quadras –, ou seja, ainda há muito que caminhar para realmente enfrentarem o “nó da terra”²⁶.

Bibliografia

- ARANTES, Pedro Fiori. “Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970”. *Novos Estudos Cebrap* 83, março 2009, p.103-127.
- BONDUKI, N. G. (coord.). *Urbanização e preços da terra nas franjas urbanas em municípios no Estado de São Paulo*. Relatório final de Pesquisa em Políticas Públicas entregue à FAPESP em dezembro de 2009. São Paulo, FAPESP, 2009.
- BRÍÑEZ, Melba Rubiano. *Lançamentos Imobiliários Residenciais e Estruturação Intraurbana de Bogotá*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.
- CEBALLOS, O.. *La vivienda social em Colombia*. Bogotá, Uniandes, 2000.
- FELDMAN, Sarah. “Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos A.; e GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, pp. 105-112.
- FIX, Mariana. “A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo”. In: *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003.
- FIX, Mariana; FERREIRA, João Sette Whitaker. “A urbanização e o falso milagre do CEPAC”. *Folha de S. Paulo, Tendências e Debates*, terça, 17 de abril de 2001.
- GARCÍA BOCANEGRA, J. C. “La experiencia colombiana en los planes parciales y el reajuste de terrenos”. In: MONTANDON, Daniel Todtmann (coord.). *Seminário*

Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.57-74.

GARCÍA BOCANEGRA, J. C. *Área Metropolitana del Valle de Aburrá: Guía metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo*.

_____, J. C. "Land readjustment na Colômbia". In: SOUZA, Felipe Francisco de. *Métodos de Planejamento Urbano: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.

HENAO, J.. *El poder municipal*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike, 2004.

MALDONADO, María Mercedes. "La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". In: *ACE*, ano III, n.7, junio 2008.

MALDONADO, María Mercedes; PINILLA, Juan Felipe; VITTA, Juan Francisco; VALENCIA, Natalia. *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios em el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Colômbia, Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, junio de 2006.

MENEGON, Natasha M.. *Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo*. (Dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2008.

METROVIVIENDA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL DISTRITO CAPITAL. Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de Metrovivienda. Bogotá, Colômbia, 2002.

_____. Balance de Gestión 2007 disponível no site www.metrovivienda.gov.co, retirado em dezembro de 2010.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de título de mestre em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, FAUUSP, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann & SOUZA, Felipe Francisco de. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.

PÉREZ MORENO, Carlos René. *La planeación integral em Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2006.

PÉREZ PRECIADO, Alfonso. "La expansión urbana de Bogotá: mitos y realidades". In: ARDILA, Gerardo (comp.). *Territorio y sociedade: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colômbia: Ministério do Meio Ambiente, Universidade Nacional de Colômbia/Red de Estudios de Espacio y Territorio, 2003, p.91-136.

PINTO CARRILLO, Augusto Cesar. "Panorama General de la Planificación Urbana em Colombia". In: MONTANDON, Daniel Todtmann (coord.) *Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010, p.41-55.

ROJAS, Maria Cristina. "Planes parciales en Bogotá: el caso de Ciudadela El Porvenir y La Felicidad". Texto elaborado para a Pesquisa "Urbanização e preços da terra em

municípios do Estado de São Paulo”. Relatório final de pesquisa FAPESP. São Paulo, janeiro de 2010. (mimeo).

SANTORO, P. F.; COBRA, Patricia L.; BONDUKI, Nabil G. (2010). “Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista”. In: *Cadernos Metr pole*, n.24, 2^o semestre, 2010 (no prelo).

SANTORO, P. F.; BONDUKI, N. G.. “O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composi o do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano”. In: *XIII ENAnpur – Encontro Nacional da Anpur*. Anais. Florian polis, Anpur, cd-rom, 2009.

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C. (2008). *Informe técnico de soporte de la Política integral del hábitat, 2007-2017*. Bogotá, fevereiro de 2008.

SMOLKA, Martim & MULLAHY, Laura (orgs.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo em América Latina*. Estados Unidos, Cambridge, Mass., Lincoln Intitute of Land Policy, 2007.

¹ Feldman (2003), ao iniciar uma inversão do olhar do planejamento sobre a metrópole, propõe no título de seu artigo que o planejamento se debruce sobre “cidades não-metropolitanas”, que consistem nas grandes e m dias cidades com importância econ mica regional, p los de rede de cidades, com crescente popula o e dinâmica econ mica. Considerando que essas diferem-se entre si, procuraremos nesse artigo não utilizar esse termo “cidades não-metropolitanas” como um conceito de cidade, mas sim como uma forma de referenciar a essa outra mirada do planejamento urbano, desfocando das metrópoles.

² A partir da segunda metade da década de 1970, houve uma larga produ o científica sobre o crescimento periférico em São Paulo, estudos que identificavam os processos imobiliários e sociais da urbaniza o veloz e horizontal, baseada na precariza o das condi es de moradia e vida urbana (Sampaio & Lemos, 1978; Maricato, 1976 e 1996; Bonduki & Rolnik, 1979; Rolnik, 1997; Bonduki, 2004) em um chamado padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico-casa própria-auto-constru o, e que gerou o conceito de espolia o urbana (Kowarick, 1980).

³ Santoro & Bonduki (2009) também demonstram que o interesse dos proprietários nesta transforma o segue muitas vezes a lógica do mercado agrícola que, se está em baixa, disponibiliza terras para outros usos, muitas vezes arrendando para planta es agrícolas, diversificando rentabilidades dos proprietários.

⁴ Sobre este projeto de avalia o dos Planos Diretores Participativos ver site do Observatório das Metr poles do IPPUR/UF RJ, <http://web.observatoriodasmetr poles.net/planosdiretores>.

⁵ Apenas destacando o debate mais presente na literatura internacional (principalmente norte-americana e, em parte, europeia) d -se sobre a necessidade de conter/não limitar a expansão urbana, ora colocando limites ao *urban sprawl*, como os propostos por grupos como a coalizão Smart Growth America ou mesmo resistentes a partir da idéia de preserva o do urbano e do meio ambiente (estes últimos combatem fortemente através de legisla es ambientais); ora propondo o livre-mercado como um processo que por si mesmo “controlar ” o crescimento. Este último grupo utiliza também argumentos como “*sprawl*   popular”, “a maioria dos americanos escolheram viver assim”, o que justifica possibilitar esta forma de crescimento.

⁶ A Comissão Econ mica para América Latina das Na es Unidas (CEPAL).

⁷ O CINVA foi criado pela OEA (1951-1972) oferecia cursos sobre habita o e planejamento para profissionais latino-americanos através de bolsas aos melhores estudantes dos países.

⁸ Economista e pioneiro das ideias keynesianas. Interessante observar que, na Colômbia dos anos 40, antes mesmo da visita de Currie, a primeira Ley de Planeación havia sido promulgada em 1942, inspirada na experiência de Porto Rico nesta década como parte do Programa de Coopera o Técnica estadunidense para os países latino-americanos, experiência muito difundida como modelo. A Ley 88 de 1947 que regulamentou os planos reguladores como instrumentos de planejamento urbano e criou os escritórios do plano regulador e com base nesta lei, Le Corbusier foi contratado para elaborar o Plano Piloto de Bogotá, enquanto Wiener e Sert se encargavam dos planos reguladores de Medellín, Cali e Bogotá. O trabalho, muito criticado, foi considerado “utópico”. Interessante notar que, a ideia de planejamento regulador, quando primeiro se manifesta, traz o urbanismo moderno como agenda.

⁹ Há uma grande concentra o da popula o na região entre cordilheiras, por onde corre o Rio Magdalena, um dos principais da região, cuja importância para o escoamento de produtos   histórica. A dissemina o deste método de planejamento deu-se mais fortemente nas cidades grandes colombianas – Bogotá, Medellín e Cali – que, embora grandes para a Colômbia, são pequenas para os padrões das metrópoles em forma o brasileiras. Para ficarmos com um exemplo, em 1951, Bogotá tinha 636.924 habitantes enquanto que São Paulo já chegava aos 2 milhões.

¹⁰ O Brasil já no período da ditadura (1964-1985), a Argentina em período de golpe militar pr -ditadura (1976-1983), o Uruguai em luta armada antes de sua ditadura (1973-1985), entre outros.

¹¹ Até 1930 a Na o concentrava 38% destes e passa, até 1965 a concentrar 76%, número que sobe para 84,6% até 1979.

¹² Fazendo um paralelo, o Brasil da época, o planejamento oficial   centralizador e estrutura-se através de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs). No campo intelectual, no início dos anos 70 surge uma contracorrente   postura desenvolvimentista, que faz crítica   doutrina cepalina a partir das primeiras formula es de uma teoria crítica da urbaniza o na periferia do capitalismo, de cunho marxista como descreve Arantes (2009).

¹³ Diversas leis foram promulgadas a favor da descentralização, dentre elas, a que tratou da descentralização fiscal (Ley 14 de 1983), regulamentando a favor dos municípios a distribuição de recursos de vários impostos territoriais e econômicos; e a que versou sobre a descentralização administrativa (Ley 11 de 1986) incorporando, dentre outros, a participação da comunidade em questões locais. Estas reformas redistribuíram funções e recursos da esfera nacional para a municipal.

¹⁴ A Lei 388 de 1999, Ley de Desarrollo Territorial propõe no seu art. 9, a adoção dos Planes de Ordenamento Territorial (POT) como instrumento básico para desenvolver o processo de ordenamento do território municipal e determina que este se define como um conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, atuações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e a utilização do solo. Os POTs serão denominados: *Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)*: elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos e municípios com população superior a 100 mil habitantes; *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial*: elaborados e adotados pelas autoridades dos distritos com população entre 30 e 100 mil habitantes; *Esquemas de Ordenamiento Territorial*: elaborados e adotados pelas autoridades dos municípios com população inferior a 30 mil habitantes.

¹⁵ O Estatuto, embora não obrigue, aponta a necessária relação com as leis orçamentárias municipais (Art. 40, § 1º).

¹⁶ Bogotá foi fundada em 1538. Fica no Departamento de Cundinamarca, localizada no planalto da Cordilheira Oriental dos Andes, a 2.640 metros de altura, na parte central do país. É sede dos poderes municipais e também do governo nacional e provincial. Sua área total corresponde a 1.732 mil km² ou 172 mil hectares, destes 35 mil ha são urbanos e abrigam uma população de 6.776.009 pessoas (Fonte: DANE, 2005).

¹⁷ Possivelmente pela formação de uma região metropolitana no seu entorno. Dureau (1996) explica este crescimento menos acentuado a partir da queda de natalidade e de mortalidade e da diminuição de fluxos migratórios para a capital, embora os conflitos na área rural dos últimos 40 anos continuam produzindo deslocamentos forçados (*desplazados*) que escolhem a cidade como residência.

¹⁸ O país possui uma estratificação socioeconômica, que consiste em uma classificação das habitações em estratos que vão de 1 a 6, que servem como uma das variáveis que servem de base para o cálculo de tarifas dos serviços públicos. Uma cidade se divide em estratos que são determinados por quadras, então um mesmo bairro pode ter diferentes estratos e estes também podem mudar.

¹⁹ O POT de Bogotá foi feito pelo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), aprovado no Decreto 619 de 2000, com validade para 10 anos, embora já tenha sido revisado duas vezes, com resultados explícitos através dos Decretos 1110 de 2000 e 469 de 2003, compilados no Decreto 190 de 2004.

²⁰ Um POT pode conter solo urbano (Art.31), solo de expansão urbana (Art.32), solo rural (Art.33), solo suburbano (Art.34), solo de proteção (Art.35). Estas classificações serão importantes, pois há instrumentos associados a elas, como por exemplo, há planos parciais associados aos solos de expansão, mas não estão associados a solos suburbanos. Há o caso do município de Pereira onde as áreas delimitadas como de expansão urbana, até 2009 não haviam feito planos em área de expansão, no entanto, as áreas suburbanas estavam ocupadas com grandes lotes para residências de alto padrão em alguns casos de condomínios fechados.

²¹ Segundo Rojas, o plano anterior de Bogotá estabelecia que áreas maiores de dois hectares seriam objeto de plano parcial (Rojas, 2010, p.10).

²² Entende-se por *usos débiles* [fracos] "os usos que estão em desvantagem para competir desde o ponto de vista financeiro pelas melhores localizações e devem localizar-se na periferia como em geral são as habitações de interesse social ou os equipamentos" (Rojas, 2010, p.6). Ou seja, para garantir terra em lugares mais valorizados para usos pouco ou não rentáveis, que, se for pela lógica de mercado, são expulsos para fora da cidade consolidada.

²³ O Decreto 2181 de 2006 complementa a Ley 388 de 1997 no que tange o tema dos procedimentos de adoção de planos parciais, detalhando as etapas envolvidas na sua formulação e adoção: formulação e revisão; concertação e consulta; e adoção. E também especifica os conteúdos de um plano parcial de desenvolvimento urbano.

²⁴ Em termos de componentes básicos para o Reparto Equitativo de Cargas e Benefícios, estão os potenciais direitos de participação nos benefícios dos proprietários e imóveis ou lotes envolvidos, em proporção ao montante e qualidade dos imóveis aportados, de acordo com a sua localização; a quantidade de cargas urbanísticas em cada uma das unidades de atuação em relação aos direitos dos proprietários dos lotes e/ou empreendedores e promotores envolvidos na unidade, seu proporcional aporte e responsabilidade; a quantidade de benefícios que se esperam receber, em termos físicos – aproveitamento, edificabilidade, ocupação privada –, como seus consequentes benefícios em termos econômicos – participação em utilidades, rentabilidade e retorno do investimento etc. – presentes em cada uma das unidades e em relação aos direitos dos proprietários dos lotes e/ou empreendedores e promotores envolvidos na unidade, benefícios que deverão ser adjudicados a estes atores, em estreita PROPORCIONALIDADE aos seus aportes, sento tanto o solo envolvido pelos proprietários no plano parcial como as unidades de gestão, aportes que conferem potencial participação nos benefícios (Fonte: Guia Metodológico, p. 33).

²⁵ Segundo Rojas (2010, p.14-15), este procedimento tem demorado mais tempo considerando que o poder público não tem se mostrado preparado para responder sobre um território particular e em menor escala; além disso, muitas vezes as secretarias não haviam previsto orçamento antes e em alguns casos isto significou que os estudos deveriam ser realizados no outro ano orçamentário; e, também é importante dizer que, em muitos casos, o enfoque das secretarias são contrários entre si e que é necessário que a Secretaria de Planeación, por ser a cabeça do processo e a instituição que define, em última instância, as determinantes do projeto, deve procurar conciliar.

²⁶ Termo que pego emprestado de Erminia Maricato, que utiliza esta expressão para problematizar diversas questões mais amplas de distribuição de direitos e terra no Brasil.