Revista Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas
Junho/2025, v.15 , n.44, p.39-56
ISSN: 2236-8868 (Online)
DOI: 10.25242/8876154420253041

ESTUDO COMPARADO DA GESTÃO URBANÍSTICA NO BRASIL E ESPANHA

Ronaldo de Sousa Araújo*

RESUMO

ARAÚJO, R. S. Estudo comparado da gestão urbanística no Brasil e Espanha. **Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v.15 , n.44 , p. - , 2025.

Este artigo aborda o tema da gestão urbanística, apresentando um estudo comparativo de duas realidades, Brasil e Espanha. Tem como objetivo contribuir para o debate sobre o tema da execução do urbanismo, assim como para o aperfeiçoamento de métodos e técnicas de gestão urbanística. O caso espanhol difere do brasileiro, especialmente pela legislação específica bastante consolidada. No Brasil, com a aprovação do Estatuto da Cidade, foram regulamentados vários instrumentos de gestão urbanística, mas de uma forma genérica e com carência de detalhamento. Neste contexto, apresentamos um estudo da gestão urbanística no Brasil e na Espanha possibilitando o entendimento de formas de atuação nos dois países. A metodologia utilizada no estudo buscou relacionar as legislações e os instrumentos urbanísticos pertinentes ao tema em cada país. Na Espanha existe legislação específica sobre o tema, assim como práticas urbanísticas consolidadas. No Brasil o Estatuto da Cidade aprovou instrumentos e aspectos que a legislação urbana espanhola também considera, como operações urbanas, cobrança sobre as mais-valias e preocupação com o combate à especulação imobiliária. No Brasil a ênfase maior da legislação urbanística está no problema social, principalmente na falta de moradia, na Espanha está na execução de planos e projetos de urbanismo. Enquanto na Espanha já existe uma expressiva cultura em relação à gestão urbanística, no Brasil a atividade ainda carece de mais elementos, especialmente técnicos e legais. No artigo foram enfatizadas as realidades distintas dos dois países, e verificado que ambos buscam o aprimoramento das técnicas e dos processos de gestão urbanística.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Legislação Urbana. Plano Diretor.

*Professor pesquisador – Laboratório de Estudos Urbanos e Ambientais – LEUA - Institutos Superiores de Ensino do CENSA – ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil.
e-mail: ronaldoaraujo@isecensa.edu.br

Data de recebimento:01/11/2024 Aceito para publicação:12/12/2024 Data de publicação: 29/07/2025

Online Perspectives: Human & Social Applied
June/2025, v.15, n.44 , p. 39-56
ISSN: 2236-8868 (Online)
DOI: 10.25242/8876154420253041

COMPARATIVE STUDY OF URBAN MANAGEMENT IN BRAZIL AND SPAIN

Ronaldo de Sousa Araújo*

ABSTRACT

ARAÚJO, R.S. Comparative study of urban management in Brazil and Spain. **Online Perspectives: human & applied social** , v.15 , n.44 , p. - , 2025.

This article addresses the issue of urban management, presenting a comparative study of two realities, Brazil and Spain. Its objective is to contribute to the debate on the issue of urban planning implementation, as well as to the improvement of urban management methods and techniques. The Spanish case differs from the Brazilian one, especially due to the specific legislation that is quite consolidated. In Brazil, with the approval of the City Statute, several urban management instruments were regulated, but in a generic way and lacking in detail. In this context, we present a study of urban management in Brazil and Spain, enabling the understanding of forms of action in both countries. The methodology used in the study sought to relate the legislation and urban planning instruments pertinent to the topic in each country. In Spain, there is specific legislation on the topic, as well as consolidated urban practices. In Brazil, the City Statute approved instruments and aspects that Spanish urban legislation also considers, such as urban operations, collection of capital gains and concern with combating real estate speculation. In Brazil, the main emphasis of urban legislation is on social problems, especially the lack of housing, while in Spain it is on the implementation of urban planning plans and projects. While in Spain there is already a significant culture in relation to urban management, in Brazil the activity still lacks more elements, especially technical and legal ones. The article emphasizes the different realities of the two countries, and it is found that both seek to improve urban management techniques and processes.

Keywords: Urban Planning. Urban Legislation. City Plan.

*Research Professor – Laboratory of Urban and Environmental Studies – LEUA - Higher Education Institutes of CENSA – ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brazil.
e-mail: ronaldoaraujo@isecensa.edu.br

Received: 01/11/2024 Accepted: 12/12/2024 Published online: 29/07/2025

1. INTRODUÇÃO

A gestão urbanística procura viabilizar alterações do espaço urbano, tendo em vista que a cidade não é estática e que está em constante transformação. São várias as possibilidades de transformação da cidade: novas construções, regenerações (Mourelo & Nanni, 2011), requalificações, renovações, revitalização (Idajati, 2013); reabilitação (Steinberg, 1996). A cada dia surgem novas ideias, novos conceitos, novos métodos, novas experiências e intensões: cidades sustentáveis (Ahvenniemi *et al*., 2017), *smart cities* (Belanche *et al*., 2016; Angelidou, 2014), cidades resilientes (Desouza & Flanery, 2013); adaptação às mudanças climáticas (Gouldson *et al*., 2016); *placemaking* (UN-Habitat, 2015b); qualidade de vida (Bialowolska, 2016); humanização (Williams, 2016). Processos e abordagens que possibilitam o enfrentamento de questões urbanas diversas como: congestionamentos, habitações precárias, poluição, degradação, gentrificação, segregação (Wu *et al*., 2014). Cada vez são mais importantes os estudos ambientais, como recursos hídricos (Araújo *et al*., 2015). Todavia, há que se considerar, também outro grave problema que afeta a eficiência da gestão, que é a corrupção nas administrações públicas (UN-Habitat, 2015a).

Com o tempo a sociedade se transforma e faz-se necessário adaptações na cidade às novas demandas. Assim, também surge a necessidade de modificações no planejamento urbanístico (Araújo, 2010). Com todos as técnicas urbanísticas e conhecimento social disponíveis na atualidade, espera-se que estas modificações aconteçam de forma a proporcionar qualidade de vida e sustentabilidade na cidade.

Este artigo aborda o tema da gestão urbanística em dois países de realidades distintas, e que também tem processos diferentes em relação ao assunto. Na Espanha a prática da gestão urbanística está bastante consolidada, e no Brasil a atividade ainda é tratada de forma mais dispersa. Na Espanha existe legislação específica e aglutinada sobre gestão urbanística, inclusive com um Regulamento de Gestão Urbanística - RGU, o que não ocorre no Brasil.

O artigo apresenta uma pesquisa sobre a gestão urbanística na Espanha e no Brasil, levantando aspectos legais, técnicos e metodológicos. Traz um quadro comparativo da gestão nos dois países, discutindo semelhanças e diferenças de contexto.

Há que se considerar a influência, cada vez mais forte, da União Europeia sobre a gestão do território dos países membros, como é o caso da Espanha. A estratégia territorial Europeia abrange temas como sustentabilidade, conexão das redes de transporte, gestão da natureza e do patrimônio cultural, gestão dos recursos hídricos, regeneração urbana (Comisión Europea, 1999). A coesão e sustentabilidade do território europeu é uma preocupação constante dos países membros da União Europeia (Unión Europea, 2011).

Também é importante observar a preocupação e influência, cada vez mais significativa, da ONU nas questões relacionadas com o espaço urbano no planeta. No Habitat III foi aprovada uma Nova Agenda Urbana que destaca três aspectos fundamentais para o processo de urbanização das cidades: *Urban Rules and Regulations; Urban Planning and Design; Municipal Finance* (United Nations, 2016).

O objetivo do estudo é ampliar o entendimentos dos processos de gestão urbanística por meio da comparação entre dois países. As experiências em realidades distintas contribuem para a evolução de

métodos situações específicas. O estudo foi especialmente importante em situações de discusões com técnicos da Espanha e do Brasil em eventos acadêmicos e científicos. Este trabalho busca contribuir com o desenvolvimento da gestão urbanística, especialmente no Brasil e Espanha, de forma a proporcionar discussões técnicas para se conseguir uma cidade de qualidade.

A estrutura do artigo foi dividida em revisão bibliográfica, iniciando com a conceituação de gestão urbanística, explicação sobre o contexto do Espanha e do Brasil, as principais leis sobre gestão urbanística nos dois países, os principais instrumentos, exemplos de gestão, análise comparativa e conclusão.

2. METODOLOGIA

Este artigo apresenta um estudo de uma comparação da gestão urbanística no Brasil e na Espanha, que teve início pela necessidade da compreensão do caso espanhol no período em que estávamos realizando um doutorado naquele país. Para a realização do estudo comparado foi necessário uma pesquisa exploratória com revisão bibliográfica do tema sobre os dois países buscando relacionar suas legislações e os instrumentos urbanísticos. Para melhor organização das análises foi realizado um quadro comparativo de aspectos importantes para a compreensão da temática gestão urbanística.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Conceituação

Gestão urbanística pode ser definida como o conjunto de processos necessários para colocar em prática os objetivos que foram estabelecidos no planejamento urbanístico (Generalitat de Catalunya, 1992). Para Carceller Roqué e Pérez Lamas (1992) a gestão compreende as ações que são necessárias para materializar as determinações do plano urbanístico.

Carceler Fernandez (1989) explica que a gestão urbanística compreende tanto o regime do solo (antecedente) como a execução da urbanização (conteúdo substancial). Busca a utilização do solo em coerência com a utilidade pública e a função social da propriedade; impõe a justa distribuição dos benefícios e ônus do planejamento; interfere no valor do solo que é resultado dos gastos com urbanização definidos no planejamento; dirige, concede e fiscaliza a execução das obras de urbanização; realiza desapropriações de terrenos e construções necessárias para a urbanização projetada.

3.2. Contexto de Dois Países

A Espanha já vem desenvolvendo métodos e técnicas de gestão urbanística, há um tempo bastante considerável. O urbanista Ildefons Cerdà em seu trabalho Teoria Geral da Urbanização de 1867 já abordava aspectos referentes à gestão urbanística, como direitos e deveres dos proprietários com a Administração, falava entre outras coisas sobre o financiamento das Reformas Interiores (Soria y Puig, 1999). De lá para cá, a Espanha desenvolveu uma consistente normativa sobre o tema (Jáudenes, 2002), além de métodos e técnicas. Também promoveu o fortalecimento de uma cultura urbanística importante. Hoje a

Espanha tem conseguido gestionar desde pequenas e simples a grandes e complexas operações urbanísticas, e com programas dos mais adversos.

No caso do Brasil existem instrumentos de gestão urbanística, mas o país não conta com uma normativa específica sobre o tema. No Brasil ainda há pouca participação da iniciativa privada nos gastos de urbanização. Nas cidades brasileiras as prioridades são aquelas consideradas de primeira necessidade, principalmente habitação, saneamento e transporte. A gestão urbanística vem sendo feita de uma forma ainda muito limitada em termos de possibilidades e sem uma boa articulação entre os instrumentos legais existentes. Somente em 2001 foi regulamentado o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) com seus instrumentos. O instrumento Operações Urbanas Consorciadas (Arts. 32-34) possibilita um maior desenvolvimento da gestão urbanística.

3.3. Gestão Urbanística no Brasil

A Constituição brasileira não dispõe objetivamente sobre de quem é a atribuição em relação à gestão urbanística, entretanto, afirma que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal.

3.3.1. Legislação

Na legislação brasileira destacam-se algumas leis que estão relacionadas com o tema do urbanismo, do planejamento urbano e, portanto, da gestão urbanística.

Tabela 1

Legislação Brasileira

Legislação Brasileira relacionada à Gestão Urbanística
Decreto-lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que aprova a chamada **Lei Geral das Desapropriações**.
Lei Nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, sobre a criação de **Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico**.
Lei Nº 6.766, de 11 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o **Parcelamento do Solo Urbano**.
Lei Nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre **Zoneamento Industrial**.
Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), sobre **Política Urbana**.
Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o **Código de Transito Brasileiro**.
Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (**Código Florestal**).

3.3.2. Instrumentos de Gestão Urbanística

No Brasil pode-se identificar vários instrumentos de gestão urbanística, embora não haja uma legislação unificada sobre o tema. São exemplos desses instrumentos: Reloteamento; Contrato Administrativo; Fiscalização; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação; Regularização Fundiária; Contribuição de Melhoria; Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros; Tombamento de Imóveis; Usucapião Especial de Imóvel Urbano; Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas (Afonso da Silva, 2015).

3.3.3. Valorações / Avaliações

De acordo com o autor Hely Lopes Meirelles, "A fixação da indenização pode ser feita por acordo administrativo, ou por avaliação judicial (Meirelles, 1983). Na avaliação judicial é fixado um valor a um imóvel por um perito compromissado ou avaliador do juízo. A avaliação judicial busca o valor de mercado do imóvel. O autor também afirma que frequentemente os métodos de avaliação são divididos em: método comparativo, método de renda e método de custo.

3.3.4. Formas de Gestão

No Brasil, a execução de obras e serviços públicos pode ser de forma centralizada (administração direta), ou de forma descentralizada (administração indireta). No primeiro caso, é a própria administração pública que executa a obra ou serviço. No segundo caso, a execução pode ser feita por uma autarquia (empresa de direito público criada pelo Estado para esta finalidade), ou por uma empresa particular (pessoa jurídica de direito privado) (Gasparini, 1989). A autarquia também poderá contratar empresas particulares para fazer a execução. Quando a Administração elege a forma descentralizada para a execução de uma obra pública, deverá ser firmado um contrato entre ela e a empresa contratada (Ackel Filho, 1992). Antes de se firmar o contrato, a Administração deverá fazer uma licitação.

Um caso especial é o instrumento da Operação Urbana Consorciada, que possibilita uma maior integração entre o poder público e a iniciativa privada na gestão urbanística. No Brasil, pode-se destacar algumas experiências de operação urbana. Na cidade de São Paulo: Operação Urbana Água Branca, Operação Urbana Centro, Operação Urbana Faria Lima, Operação Urbana Água Espraiada, Operação Urbana Bairros dos Tamanduateí (São Paulo, 2016). E no caso do Rio de Janeiro a Operação Urbana Porto Maravilha (Rio de Janeiro, 2016), por motivo das Olimpíadas de 2016.

3.3.5. O Caso do Rio de Janeiro

As intervenções urbanas no Rio de Janeiro, especialmente por motivo das Olímpiadas de 2016, foram planejadas num contexto de grandes expectativas, tanto urbanísticas como sociais, econômicas e ambientais (Urani & Giambiagi, 2011). Destas expectativas, as que mais se destacaram, foram as transformações urbanísticas, especialmente as relacionadas à mobilidade (Portal Brasil, 2016). A expectativa ambiental foi uma das menos realizadas (Bortoloti, 2016). Ainda durante as Olimpíadas, a imprensa já anunciava a possibilidade de privatização do setor de saneamento (O Globo, 2016).

A Operação Urbana Consorciado da Região do Porto do Rio de Janeiro foi instituída pela Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009 (Rio do Janeiro, 2009). Para o

financiamento da Operação Urbana Consorciada foram criados os Certificados do Potencial Adicional de Construção – CEPACs (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016a). Desde o início da Operação os CEPACs foram vistos como fundamentais no processo das transformações urbanísticas (Amsler, 2011), da mesma forma as Parcerias Público Privado – PPP (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010). Entretanto, as construções de moradias não foram realizadas conforme esperado (Cavalcanti & Schmidt, 2016).

São consideradas as principais obras do Porto Maravilha: demolição do Elevando da Perimetral; Museu de Arte do Rio (MAR); Museu do Amanhã (Figura 1); Via Binário do Porto e Túnel Rio 450; Via Expressa e Túnel Prefeito Marcello Alencar; Nova Orla Conde; Veículo Leve sobre Trilhos (VLT); 70 km de vias reurbanizadas e 650.000 m² de calçadas refeitas; 700 km de redes de infraestrutura urbana reconstruídas (água, esgoto, drenagem); 17 km de ciclovias; 15.000 árvores (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016b).

Figura 1 – Obras no Porto Maravilha (Praça Mauá e Museu do Amanhã) no Rio de Janeiro. Foto: ARAÚJO, R.S., 2015.

3.4. Gestão Urbanística na Espanha

A execução do planejamento urbanístico na Espanha não diz respeito especificamente à Administração Municipal; de acordo com o *Reglamento de Gestión Urbanística* - RGU (Espanha, 1978b, Art.1.1) “corresponde, dentro de suas respectivas esferas de atuação, à

Administração do Estado, às Entidades locais, às Entidades urbanísticas especiais e aos particulares.”.

3.4.1. Legislação

Na legislação da Espanha pode-se verificar, de forma específica, o tema da gestão urbanística.

Tabela 2

Legislação Espanhola

Legislação Espanhola relacionada à Gestão Urbanística
Ley de Expropiación Forzosa (**LEF**), de 16 de dezembro de 1954.
Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (**REF**), aprovado por decreto de 26 de abril de 1957.
Decreto 1006/1966, de 7 de abril, que aprova o ***Reglamento de Reparcelaciones*** (**RRU**) do Solo afetado por Planos de Ordenação Urbana.
Real Decreto 1169/1978, de 2 de maio, sobre ***Creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los Organismos Autónomos y las Corporaciones Locales***, de acordo com o artigo 115 da Lei do Solo.
Real Decreto 2159/1978, de 23 de junho, que aprova o ***Reglamento de Planeamiento*** (**RPU**) para o desenvolvimento e aplicação da Lei sobre Regime do Solo e Ordenação Urbana.
Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que aprova o ***Reglamento de Gestión Urbanística*** (**RGU**) para o desenvolvimento e aplicação da Lei sobre Regime do Solo e Ordenação Urbana.
Lei 8/1990, de 25 de julho, sobre ***Reforma del Régimen Urbanístico e Valoraciones del Solo***.
Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junho, que aprova o ***Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*** (**LS**/92).
Real Decreto 1093/1997, de 4 de julho, que aprova o ***Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística***.
Lei 6/1998, de 13 de abril, sobre ***Régimen del Suelo y Valoraciones***.
Lei 38/1999, de 5 de novembro, de ***Ordenación de la Edificación.***
Lei 8/2007, de 28 de maio, ***Ley del Suelo (LS)***.
Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junho, texto refundido da ***Ley del Suelo*** .
Real Decreto 7/2015, de 30 de outubro, texto refundido da ***Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana***.

3.4.2. Sistemas de Atuação

A legislação espanhola estabeleceu Sistemas de Atuação que definem a forma de atuação da gestão urbanística. Ficou estabelecido (LS/92, Art.148) que a administração pública elege o Sistema de Atuação de acordo com o caso analisado (España, 1992). A gestão urbanística vai ser desenvolvida nas unidades de execução delimitadas. A Administração poderá substituir um Sistema por outro, se assim for determinado. Dentre as obrigações que devem assumir os adjudicatários responsáveis pela execução dos Programas de Atuação

Urbanística, além da cessão gratuita à Entidade local das áreas destinadas ao uso público e à construção da infra-estrutura, está a cessão de 10% do aproveitamento médio (RGU, Art. 219), para que a Administração possa realizar as políticas que achar necessárias.

- Sistema de Compensação (RGU, Título V, Cap. II)

Neste Sistema, os proprietários cedem e agrupam seus terrenos, realizam às suas custas as obras de urbanização de acordo com o que determina o Plano ou Programa de Atuação Urbanística, e se constituem em uma Junta de Compensação, com exceção de os terrenos pertencerem a um único proprietário.

- Sistema de Cooperação (RGU, Título V, Cap. III)

Neste Sistema, os proprietários proporcionam o solo e a Administração executa as obras de urbanização, às custas dos primeiros. No Sistema de Cooperação é utilizado o instrumento da reparcelação, para que se dividam proporcionalmente os benefícios e cargas da operação.

- Sistema de Expropriação (RGU, Título V, Cap. IV)

Neste Sistema, a expropriação será aplicada por unidades de execução e afetará todos os bens e direitos incluídos nas mesmas.

3.4.3. Instrumentos de Gestão Urbanística

Na Espanha, além dos Sistemas de Atuação, a gestão urbanística conta com: Reparcelação; Aproveitamento Médio; Expropriação; Regime da Venda Forçosa; Fiscalidade; Patrimônio Público do Solo.

3.4.4. Valoração Urbana

Na gestão urbanística a valoração determina "o valor urbanístico do solo para efeitos de desapropriação" (Roca Cladera, 1986). Na Espanha, existem dois tipos de valores: valor inicial e valor urbanístico. O valor inicial é o valor que tem o solo em seu estado rústico, sem valores agregados de natureza urbanística. O valor urbanístico é o valor determinado em função dos direitos adquiridos até o momento da valoração.

3.4.5. Formas de Gestão

Na Espanha a forma de gestão pode ser direta ou indireta. Se escolhe a forma de gestão "quando se fixe a expropriação como sistema de atuação para uma unidade de execução" (LS/92, Art.172). A *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* – LRBRL, Art.85, dispõe sobre dois tipos de gestão. Gestão direta, adotará alguma das seguintes formas: gestão pela própria Entidade Local; Organismo autônomo local; Sociedade mercantil, cujo capital social pertença integralmente à Entidade Local. Gestão indireta, adotará alguma das seguintes formas: Concessão; Gestão interessada; Concerto; Arrendamento; Sociedade mercantil e cooperativas legalmente constituídas cujo capital social só parcialmente pertença à Entidade local.

3.4.6. Urbanismo Concertado

Sobre concerto ou urbanismo concertado ou ainda concertação, o autor Carceller Fernandes (1989) observa: " O urbanismo concertado consiste na promoção, através de um

concurso, da atuação dos particulares encaminhada ao planejamento, urbanização e, em cada caso, edificação de determinados setores de solo urbanizável não programado". O autor também observa que a legislação trata o denominado urbanismo concertado como Execução dos Programas de Atuação Urbanística.

3.4.7. Reabilitação Urbana

A Espanha tem buscado unificar a legislação urbanística. O exemplo recente é a *Ley del Suelo e Rehabititacion Urbana.* Nesta lei o termo reabilitação englobou os termos regeneração e renovação dos tecidos urbanos (España, 2015). Segundo Ibort e Velasco (2015) o texto refundido aclara e harmoniza os textos urbanísticos referentes ao Estado, e não tem a finalidade de introduzir novidades substanciais, e se preocupa em ordenar a dispersão na normativa existente. Nas últimas décadas a Espanha realizou diversas tipos de intervenções de reabilitação urbana, como de espaços públicos, habitação social, bairros periféricos (Rubio del Val, 2011), zonas industriais (López Groh, 2011). Em seu Programa Nacional de Reformas a Espanha destaca, de forma estratégica, as atividades de reabilitação urbana (España, 2016).

3.4.8. Caso de Barcelona

Barcelona realizou consideráveis transformações urbanísticas em seu território, como a derrubada das muralhas que cercavam a cidade; Plano Cerdà; Exposição Internacional (CCCB, 1996); Polígonos de Moradia (Solà-Morales, 1997; Arends & Almirall, 2014). Plano de Reforma Interior do Bairro de Gracia. Vila Olímpica (HOLSA, 1992), Anel Olímpico (Figura 2) e demais obras urbanísticas para as Olimpíadas; Renovação do distrito 22@ (Barcelona, 2005); Obras para o Fórum Universal das Culturas 2004 (Barcelona, 2004); intervenções de caráter metropolitano (Ajuntament de Barcelona *et al*., 1997). Além dos diversos instrumentos de gestão urbanística já citados, Barcelona contou com a criação de empresas mistas de gestão (Parelada, 2012) e com os chamados Planos Estratégicos (Ajuntament de Barcelona, 1994). No caso da Vila Olímpica para as Olimpíadas de 1992, o solo para a construção do novo bairro foi adquirido por desapropriação (Barcelona, 1995).

Figura 2 – Vista panorâmica de Barcelona com obras do Anel Olímpico (Ginásio e Estádio). Foto: ARAÚJO, R.S., 1989.

3.4.9. Modelo Valenciano

Na cidade de Valência foi criada uma forma de gestão que ficou conhecida como Modelo Valenciano. Neste Modelo o poder público municipal mantem sua competência de controle, aprovação e direção do urbanismo, mas a gestão será realizada com um agente designado como urbanizador, que pode ser público o privado, proprietário ou não. Os proprietários poderão transformar-se em agentes urbanizadores ou aceitar que um terceiro desenvolva o processo da urbanização (Verdier, 2006).

3.5. Análise Comparativa

Na tabela que se segue, temos uma análise comparativa de pontos importantes para uma melhor visualização dos contextos que envolvem o processo da gestão urbanística nos dois países.

Tabela 3
Análise comparativa de aspectos da gestão urbanística

Tópicos de Análise	Brasil	Espanha
O que diz a Constituição	- Há um Capítulo específico sobre Política Urbana, no Título sobre Ordem Econômica e Financeira, que tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Define que o Plano Diretor é o instrumento básico dessa política.	- Não dispõe especificamente sobre política urbana. Tem um Capítulo sobre princípios de política social e econômica. - Dispõe sobre o direito à habitação, e para que este se efetive o poder público deve promover a regulação do solo para impedir a especulação. - Dispõe também que a "comunidade participará nas mais-valias que são geradas

	- Dispõe sobre o cumprimento da função social da propriedade e regulamenta vários instrumentos para que este fim seja atingido (Brasil, 1988, Arts. 182-183).	pela ação urbanística dos entes públicos" (España, 1978a, Art.47)
Legislação	- Lei sobre temas relacionados com a gestão urbanística, mas ainda sem uma lei específica sobre o tema. - O Estatuto da Cidade traz vários instrumentos de gestão urbanística, antigos e novos.	- Leis específicas sobre o tema da gestão urbanística, assim como regime do solo, planejamento e valorações.
Ênfase da legislação urbanística	- No Estatuto da Cidade (2001), há ênfase na elaboração de Plano Diretor e no problema social, mais especificamente na carência de habitação. - Outras leis têm um caráter mais de definição de regras de ordenamento sobre os temas de que elas tratam.	- No texto refundido da Lei do Solo e Reabilitação Urbana (2015), que destaca o tema das Valorações, ênfase na reabilitação, regeneração e renovação urbana. - Outras leis também têm um caráter mais de definição de regras de ordenamento sobre os temas de que elas tratam.
Aproveitamento dos instrumentos de gestão urbanística	- Carência de métodos, técnicas e normas mais detalhadas para uma maior articulação e aproveitamento destes instrumentos.	- Dispõe de métodos, técnicas e normas detalhadas, o que facilita uma melhor utilização e aproveitamento dos instrumentos disponíveis.
Valorações / Avaliações	- A técnica não está sendo devidamente valorizada e aproveitada. - Ainda não se utiliza o potencial da técnica de valoração para viabilizar economicamente, através dos particulares, as operações urbanas consorciadas. - A legislação não dispõe sobre valor inicial e valor urbanístico. - A projeção de valores futuros (expectantes) dos imóveis é pouco utilizada para a negociação das operações urbanas.	- A técnica tem um lugar de destaque no processo de reabilitação urbana. O governo tem buscado utilizar os recursos da iniciativa privada. - A legislação diferencia valor inicial e valor urbanístico. - Os vários métodos são utilizados para a viabilização de planos e projetos de urbanismo; são estudados os valores presentes e futuros dos imóveis.
Participação da iniciativa privada	- Regras ainda pouco definidas pela legislação. - O Estatuto da Cidade traz avanços importantes, como os que constam no instrumento Operações Urbanas Consorciadas. - Apesar de algumas experiências, ainda não há tradição no país sobre este tema.	- Regras bastante definidas pela legislação. Sistemas de Atuação bastante detalhados. - Já há tradição no país sobre a participação econômica e de gestão urbanística no processo de (re)construção da cidade por parte dos particulares.
Operação Urbana Consorciada versus Sistemas de Atuação	- O instrumento Operações Urbanas Consorciadas se assemelha ao Sistema de Atuação de Cooperação. - No Brasil a legislação não permite que os particulares realizem eles mesmos a gestão.	- Na Espanha os sistemas de atuação permitem que as operações urbanas sejam gestionadas conjuntamente pelo setor público e pelo privado, ou de forma separada por um ou por outro. - O sistema de compensação permite que os próprios particulares façam a gestão urbanística.
Expropriação / Desapropriação	- É um instrumento utilizado pela Administração para a gestão urbanística, em que o expropriado terá a preferência para a aquisição das novas unidades.	- É utilizada como instrumento de execução de Sistemas Gerais e como Sistema de Atuação.

5. CONCLUSÕES

Com a complexidade das questões que afetam as cidades em todo o planeta, as técnicas de gestão urbanística se tornam fundamentais na transformação destas realidades. Com este estudo comparativo entre Brasil e Espanha pôde-se verificar semelhanças e diferenças de contextos, mas também percebeu-se que ambos buscam aprimorar suas técnicas e processos de atuação. Experiências que podem contribuir com diversas situações enfrentadas por outros países.

Enquanto na Espanha já existe uma expressiva cultura em relação à gestão urbanística, no Brasil a atividade ainda carece de mais elementos, especialmente técnicos e legais, para se obter resultados mais significativos. Na Espanha existe legislação específica sobre o tema, assim como práticas urbanísticas consolidadas. Verifica-se que na Espanha a legislação é mais detalhada que no Brasil, e os processos de atualização são mais frequentes.

Para que os instrumentos de gestão urbanística no Brasil possam ser mais específicos e detalhados é importante que se realizem estudos técnicos sobre cada um deles, e que haja constantes discussões sobre o desenvolvimento e aplicação destes instrumentos. Estes estudos podem ser amplamente desenvolvidos por Universidades em convênio com Administrações públicas e parceria com a iniciativa privada. São vários aspectos que precisam ser melhor discutidos e desenvolvidos: vinculação do instrumento do parcelamento compulsório com o dimensionamento dos perímetros urbanos; formas de implementação do IPTU progressivo; vinculação do instrumento Operações Urbanas Consorciadas com o projeto de urbanismo; forma de utilização do Usucapião Especial de Imóvel Urbano e Regularização Fundiária garantindo a função social e ambiental da cidade, a qualidade de vida e a justiça social. O instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV precisa ter o seu uso mais difundido no processo do ordenamento urbano.

Para que os instrumentos do Estatuto da Cidade não sejam utilizados de forma prejudicial à cidade, é importante estar atento a aspectos demasiados genéricos. Por exemplo, o art. 2º, XV, determina a "simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais". O Estatuto não define critérios para essa simplificação, podendo haver interpretações contrárias ao interesse público, como a legalização de loteamentos sem áreas públicas suficientes, ou sem a proteção das áreas verdes de preservação permanente, comprometendo assim a qualidade de vida da população. Seria importante, também, que a legislação brasileira buscasse uma vinculação explícita do planejamento urbano com o projeto de urbanismo, para que a cidade tivesse um ordenamento urbano de maior qualidade.

Para consolidar o desenvolvimento de métodos e técnicas de gestão urbanística no Brasil, será importante buscar a normatização da gestão urbanística; definir as regras da participação econômica da iniciativa privada no processo de construção da cidade; aproveitar as técnicas de avaliação de imóveis para a viabilização dos empreendimentos urbanos; aproveitar o potencial de áreas de favelas para a realização de melhorias sociais, econômicas, urbanísticas e ambientais com a utilização do instrumento operação urbana consorciada; buscar

a (re)construção da cidade utilizando o desenho / projeto urbanístico visando o ordenamento urbano e a qualidade de vida.

Com este artigo pretendemos contribuir com o desenvolvimento da gestão urbanística, possibilitando o tratamento de questões estruturais na cidade: ocupação do solo, desenho urbano, qualidade ambiental, justiça social, desenvolvimento econômico, valorização cultural etc. Quanto mais se desenvolve técnicas e métodos de gestão urbanística, melhor se pode atender a sociedade resolvendo os problemas que afetam a cidade. A gestão de qualidade é a chave para a solução dos mais diversos problemas, inclusive a corrupção, que é um problema que afeta a sociedade e que gera enormes prejuízos e desperdícios de recursos.

6. REFERÊNCIAS

ACKEL FILHO, D. **Município e prática municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

AFONSO DA SILVA, J. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AHVENNIEMI, H.; Huovila, A.; Seppä, I.P.; Airaksinen, M. What are the differences between sustainable and smart cities? **Cities**, Volume 60, Part A (February), pp. 234–245, 2017. http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. **II Pla Estratègic Econòmic i Social Barcelona 2000**. Barcelona: Associació Pla Estratègic Barcelona 2000 (novembre), 1994.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Federació de Municipis de Catalunya, & Mancomunitat de Municipis de l'Área Metropolitana de Barcelona. **Regió Metropolitana de Barcelona**: Territori – Estratègies – Planejament. Barcelona: Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona (novembre), 1997.

AMSLER, S.T. Porto Maravilha: **The Redevelopment of Rio de Janeiro's Historic Downtown Port District**. New York: Columbia University (May), 2011.

ANGELIDOU, M. Smart city policies: A spatial approach. **Cities.** Elsevier: Volume 41, Supplement 1 (July), pp. S3-S11, 2014. http:dx.doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007.

ARAÚJO, R.S. **Los cambios en el planeamiento urbanístico durante la ejecución** – El caso de Goiânia en un contexto general**.** Tesis de doctorado - UPC/ETSAB. Barcelona, 1999.

ARAÚJO, R.S. Considerações sobre o Estatuto da Cidade – Brasil (Lei nº 10.257/2001) e a Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana – Espanha (Real Decreto Legislativo 1/1992). In: SANTOS, Thereza Carvalho (Org.). ***Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo***. Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais. Brasília: CIORD - UnB / AAP / ABM, 2001.

ARAÚJO, R.S. **Modificações no planejamento urbanístico**: teoria e método de análise. São Paulo: Nobel, 2010.

ARAÚJO, R.S.; ALVES, M.G.; MELO, M.T.C.; CHRISPIM, Z.M.P.; MENDES, M.P.; SILVA JÚNIRO, G.C. Water resource management: A comparative evaluation of Brazil, Rio de Janeiro, the European Union, and Portugal. **Science of the Total Environment**, v. 511, p. 815-828, 2015. http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.11.098, 2015.

ARENDS, L.N.; ALMIRALL, P.G. Uma Visión Comparada de la Vivienda Social en Europa. El caso de Barcelona y Londres. **ACE – Arquitectura, Ciudad y Entorno**. AÑO 9, núm.26 (octubre). DOI: 10.5821/ace.9.26.3690, 2014.

BARCELONA. **Informe de Fiscalización de las Sociedades Estatales que integran el Grupo "Barcelona Holding Olímpico, S.A." (HOLSA)**. Aprovado por el Tribunal de Cuentas en 26 de octubre de 1995. Suplemento del BOE núm. 305, p.5 (Jueves 19 diciembre), 1995.

BARCELONA. **Fórum Universal de las Culturas 2004**. Available from: http://www.barcelona2004.org/cat/portada.htm. (accessed 28/09/2016).

BARCELONA. **Planes de Renovación Urbana del Distrito 22@ Barcelona**. Available from: www.bcn.es/22@bcn (Febrero), 2005.

BELANCHE, D.; CASALÓ, L.V.; ORÚS, C. City attachment and use or urban services: Benefits for smart cities. **Cities**, 50, 75-81. http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2015.08.016, 2016.

BIALOWOLSKA, D.W. Quality of life in cities – Empirical evidence in comparative European perspective. **Cities,** 58, 87–96. http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2016.05.016, 2016.

BORTOLOTI, M. **Por que a Baía de Guanabara continua poluída nos Jogos Olímpicos?** Available from: http://epoca.globo.com/esporte/olimpiadas/noticia/2016/08/por-que-baia-de-guanabara-continua-poluida-nos-jogos-olimpicos.html. (accessed: 16/08/2016).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988.** Brasília, DF. Diário Oficial, Ano CXXVI, Nº 191-A, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: 2001.

FERNANDEZ, A.C. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. 4. ed. Madrid: Montecorvo, 1989.

CAVALCANTI, G., SCHMIDT, S. **Rio Muda Estratégia para Estimular Moradias na Zona Portuária.** Available from: http://oglobo.globo.com/rio/rio-muda-estrategia-para-estimular-moradias-na-zona-portuaria-1-20037887 (published 02/09/2016).

CCCB. **Barcelona Contemporànea, 1856-1999**. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Barcelona: Institut d'Edicions – Diputació de Barcelona, 1996.

CLADERA, J.R. **Manual de valoraciones inmobiliarias**. 1ª reimpresión. Barcelona: Ariel Economía, 1986.

COMISIÓN EUROPEA. **Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la EU**. Comité de Desarrollo Territorial. ETE - Estrategia Territorial Europea. Potsdam, 1999.

DALLARI, A.A., FERRAZ, S. (Coords.). **Estatuto da cidade (Comentários à Lei Federal 10.257 / 2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ESPAÑA. **Constitución Española - 1978**. BOE, núm. 311, de 29/12/1978. Madrid: 1978a.

ESPAÑA. **Reglamento de Gestión Urbanística – RGU**. Real Decreto 3288/1978. Madrid: 1978b.

ESPAÑA. **Texto Refundido de la Ley del Suelo**. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Regimen del Suelo y Ordenación Urbana. Madrid: 1992.

ESPAÑA. **Ley del Suelo**. Ley 8/2007, de 28 de maio. Madrid: 2007.

ESPAÑA. **Texto refundido de la Ley del Suelo**. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junho. Madrid: 2008.

ESPAÑA. **Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Boletín Oficial del Estado. Núm. 261, Sec. I, Pág. 103232. Madrid: Sábado 31 de octubre de 2015. Madrid: 2015.

ESPAÑA. **Programa Nacional de Reformas** – *Reino de España 2016*. Disponível: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_spain_es.pdf. Acesso: 23/09/2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GENERALITAT DE CATALUNYA. **La Pràctica de la Gestió Urbanística**. Autors del mètode: J. Ignasi Coll Olalla, Lluís Hosta Privat, Victoriano Guarner Muñoz. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Barcelona: Fluh Graphic, 1992.

GOLDSON, A.; COLENBRANDER, S.; SUDMANT, A.; PAPARGYROPOULOU, E.; KERR, N.; MCANULLA, F.; HALL, S. Cities and climate change mitigation: Economic opportunities and governance challenges in Asia. **Cities**, 54, 11-19, 2016 http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2015.10.010.

HOLSA. **La Vila Olímpica – Barcelona 92**. Barcelona Holding Olímpic S.A.; Vila Olímpica S.A. Barcelona: Emporium, juny, 1992.

IBORT, A.; VELASCO, M. **El Texto Refundido de la Ley del Suelo y la Rehabilitación Urbana.** El Economista, pág.58, 2015. Disponível: http://www.eleconomista.es. 11 diciembre.

IDAJATI, H. **Cultural and tourism planning as tool for city revitalization**: The case study of Kalimas River, Surabaya-Indonesia. Procedia - Social and Behavioral Sciences 135 (2014) 136 – 141, Elsevier.

JÁUDENES, J. T. (Compilador). **Legislación del suelo**. Madrid: Editorial Civitas, 2002.

GROH, F.L. **La Regeneración de Áreas Industriales**. Madrid: Sepes, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MOURELO, A.A.; NANNI, R. **Modelos de gestión de la regeneración urbana**. Madrid: SEPES, 2011.

MOYA, L. (Editor). **La práctica del planeamiento urbanístico**. Madrid: Síntesis, 1994.

MUKAI, T. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Dialética, 2002

O GLOBO. **Privatização do Sistema de saneamento pode render R$ 1,5 bi ao estado**. Disponível: http://oglobo.globo.com/economia/privatizacao-do-sistema-de-saneamento-pode-render-15-bi-ao-estado-19929145. Acesso: 16/08/2016.

PARELADA, Á. M. **El Modelo de Rehabilitación Urbana en Barcelona**. 12, abril, 2012. Disponível: http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/el-modelo-de-rehabilitacion-en-barcelona. Acesso: 28/09/2016.

PORTAL BRASIL. **Integração urbana é um dos maiores legados da Rio 2016**. Disponível: http://www.brasil.gov.br/esporte/2016/06/integracao-urbana-e-um-dos-maiores-legados-da-rio-2016. Acesso: 16/06/2016.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Edital de Licitação**. Concorrência Pública Nº 001/2010. Para Contratação, em Regime de Parceria Público Privada, modalidade concessão administrativa, da revitalização, operação e manutenção da AEUI da região portuária do Rio de Janeiro.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **O que é CEPAC**. 2016a. Disponível: http://www.portomaravilha.com.br/cepac_entenda. Acesso: 25/09/2016.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Operação Urbana**. Porto Maravilha. 2016b. Disponível: http://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha. Acesso: 28/09/2016.

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009**. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município), **Porto Maravilha**. Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha. Acesso em: 24/06/2016.

ROQUÉ, X.C.; LAMAS, C.P. **Legislació urbanística a Catalunya**. Curs básic. Barcelona: Edicions UPC, 1992.

RUBIO DEL VAL, J. Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación. **Informes de la Construcción**, Vol. 63, EXTRA, 5-20, octubre, 2011. ISSN: 0020-0883. eISSN: 1988-3234. doi: 10.3989 / ic. 11.060.

SÃO PAULO (Município). **Operações Urbanas**. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas. Acesso em: 24/06/2016.

SOLÀ-MORALES, M. **Las Formas de Crecimiento Urbano**. Barcelona: Edicions UPC, 1997.

SORIA Y PUIG, A. **Cerdá**: las cinco bases de la teoría general de la urbanización. Barcelona: Electra, 1999.

SOUZA, K.C.; FLANERY, T.H. Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework. **Cities**, Volume 35, December, Pages 89–99, 2013. http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2013.06.003.

STEINBERG, F. Conservation and rehabilitation of urban heritage in developing countries. **Habitat International**. Volume 20, Issue 3, September, Pages 463-475, 1996. doi:10.1016/0197-3975(96)00012-4.

TOMÁS, R. F. **Manual de Derecho Urbanístico**. Madrid: Abella, 1990.

UN-HABITAT. **Habitat-III**, Issue-Paper-6, Urban Governance. New York: United Nations Conference of Housing and Sustanable Urban Development. May, 2015a)

UN-HABITAT. **Habitat-III**, Issue-Paper-11, Public Space. New York: United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development. May, 2015b.

UNIÓN EUROPEA. **Agenda Territorial de la Unión Europea 2020** - Hacia uma Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas. Hungria, EU, 2011.

UNITED NATIONS. **New Urban Agenda.** Draft outcome document for adoption in Quito. Habitat III, October, 2016.

URANI, A., GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Rio: a hora da virada.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VERDIER, C. G. El Modelo Valenciano para la Gestión a través de la experiencia aplicativa de la LRAU en Alicante (1995-2005). **ACE** – Arquitectura, Ciudad y Entorno. Vol.1, n. 2, octubre, 2006.

WILLIAMS, A. **Cities**: Humanizing the urban fabric. Nature 537, 614–615 (29 September 2016) doi:10.1038/537614a.

WU, Q.; CHENG, J.; CHEN, G.; HAMMEL, D. J.; WU, X. Socio-spacial differentiation and residential segregation in the Chinese city based on the 2000 community-level census data: A case study of the inner city of Nanjing. **Cities**, 39, 109-119, 2014. http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2014.02.011.