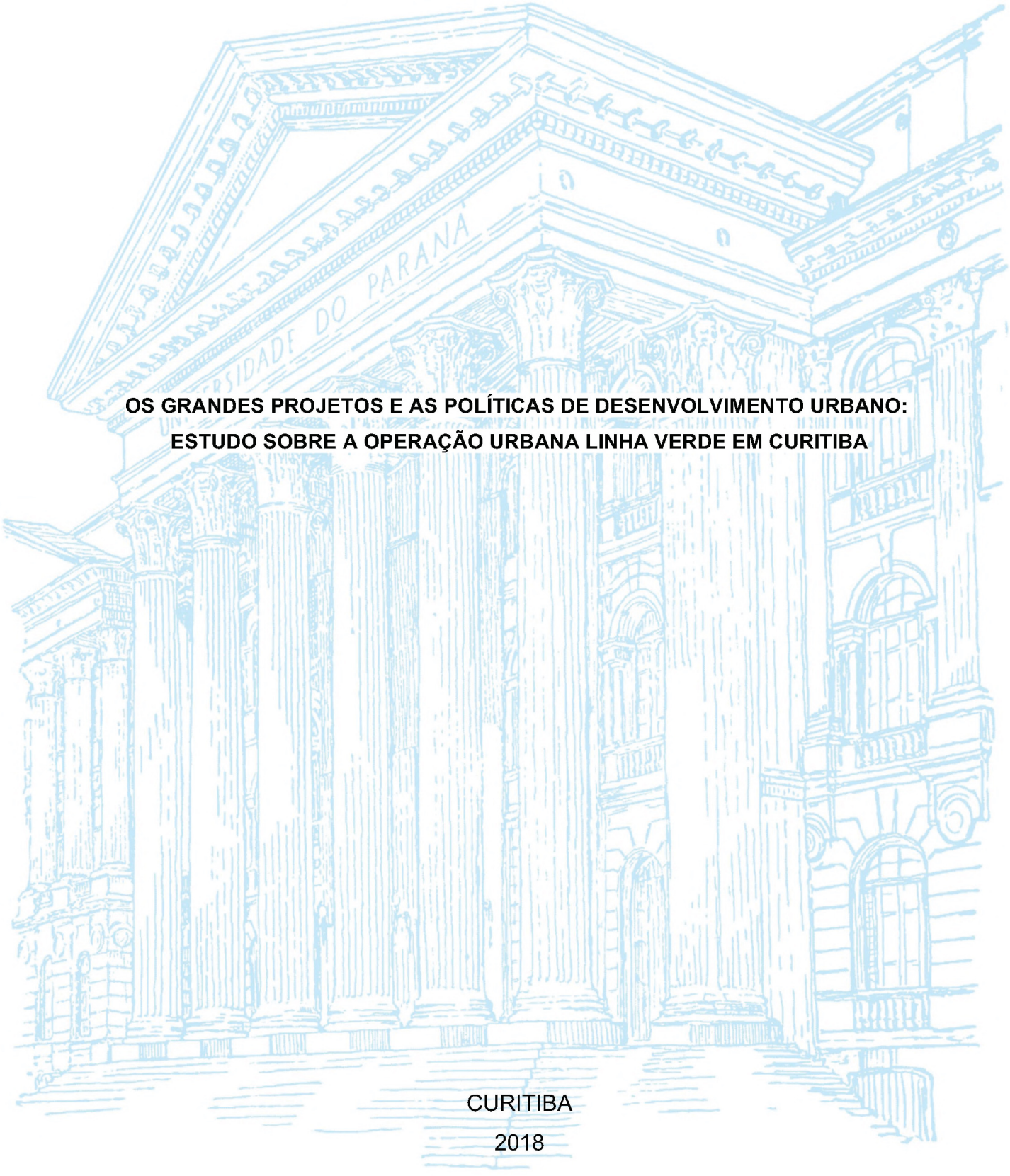
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELLE BORGES LEMES DA SILVA



OS GRANDES PROJETOS E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDO SOBRE A OPERAÇÃO URBANA LINHA VERDE EM CURITIBA

CURITIBA

2018

MARCELLE BORGES LEMES DA SILVA

OS GRANDES PROJETOS E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDO SOBRE A OPERAÇÃO URBANA LINHA VERDE EM CURITIBA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Gislene Pereira

CURITIBA

2018

Catalogação na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

S586g Silva, Marcelle Borges Lemes da
Os grandes projetos e as políticas de desenvolvimento urbano: estudo sobre a operação urbana Linha Verde em Curitiba / Marcelle Borges Lemes da Silva. – Curitiba, 2018.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 2018.

Orientador: Gislene de Fátima Pereira .

1. Urbanização. 2. Crescimento urbano. 3. Consórcios. 4. Operação Urbana Consorciada. 5. Linha Verde – Curitiba (PR). I. Universidade Federal do Paraná. II. Pereira, Gislene de Fátima. III. Título.

CDD: 711.58

Bibliotecário: Elias Barbosa da Silva CRB-9/1894

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO URBANO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **MARCELLE BORGES LEMES DA SILVA** intitulada: **OS GRANDES PROJETOS E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: Estudo sobre a Operação Urbana Linha Verde em Curitiba**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 21 de Agosto de 2018.

GISLENE DE FÁTIMA PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

MARIANO DE MATOS MACEDO
Avaliador Interno (UFPR)

LETÍCIA NERONE GADENS
Avaliador Externo (UFPR)

Aos meus pais e ao Léo, que em tempos de trevas foram luz.

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa só foi possível devido ao apoio e ajuda de muitas pessoas, tantas das quais nem imaginam que durante esses quase 3 anos foram extremamente importantes para este momento.

Primeiro, gostaria de agradecer à minha orientadora, Profa. Dra. Gislene Pereira, por me inspirar sendo exemplo profissional e pessoal. E, principalmente, por todos os ensinamentos, pelas conversas e pelo ombro amigo em um dos momentos mais difíceis desse período.

Aos professores do PPU, por criarem o programa de pós-graduação e, consequentemente, criarem a oportunidade de um mestrado com excelentes profissionais de áreas diversas. Agradeço todas as trocas e ensinamentos ao longo desses quase 3 anos. Especialmente à Profa. Dra. Leticia Nerone Gadens e ao Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo, pelas contribuições na banca de qualificação e pelas dicas valiosas para enriquecer essa pesquisa.

Aos colegas de mestrado, com quem sempre foi possível discutir desde política até assuntos fúteis do dia a dia. Pessoas que passei a admirar e de quem com certeza sentirei saudades.

Ao Rubens Soffiatti, pela conversa sobre a Linha Verde e por me ajudar na compreensão da metodologia de sua pesquisa. Assim como aos colaboradores do IPPUC, ao se dispuserem no fornecimento de informações, com as quais pude trabalhar e elaborar os mapas de análise.

Ao TETO e todas as pessoas maravilhosas que conheci em 6 anos de organização, porque sem essa experiência, essa pesquisa jamais existiria. Obrigada por me tirarem da inércia e tornar possível a reconexão com o urbanismo.

À toda equipe do IOP, por serem mais do que uma equipe médica, serem amigos que torceram pela minha melhora, contribuíram para que minha recuperação fosse rápida e pudesse retomar essa pesquisa o quanto antes.

Aos amigos, por compreenderem as ausências, por me darem tanta força (estando perto ou longe), proporcionarem alguns dos momentos mais felizes e me incentivarem a chegar até aqui.

À toda a minha família, por sempre darem tanta força e serem meu apoio nos momentos mais difíceis. Principalmente, aos meus pais, por serem o conforto que sempre precisei, estarem ao meu lado nos momentos felizes e nos mais complicados,

por se dedicarem tanto ao meu bem-estar e tornarem possível que essa pesquisa se concretizasse, mesmo com tantos obstáculos que enfrentamos nesse caminho.

Por último, ao Leonardo, meu companheiro e melhor amigo, por compartilhar noites de pesquisa, me ouvir falar sobre a Linha Verde tantas vezes e estar ao meu lado incondicionalmente. Obrigada por ser a melhor pessoa com quem eu poderia compartilhar essa vida. Obrigada por acreditar em mim, me incentivar a continuar e acalmar o coração e a mente que por tantas vezes estiveram tão acelerados.

No puedes comprar al sol
No puedes comprar la lluvia
Vamos caminando
Vamos dibujando el camino
No puedes comprar mi vida
Mi tierra no se vende

(Calle 13, Latinoamerica)

RESUMO

A partir de 1990, com a crescente urbanização e demanda pela integração das cidades na economia internacional, a busca por eficiência e competitividade se torna premissa das políticas urbanas. Com isso, passa-se a investir cada vez mais em novos produtos, que estimulem o consumo, e infraestruturas que possam comportar as atividades do capitalismo contemporâneo. Nesse contexto, os Grandes Projetos Urbanos (GPU) ganham força como forma de implementar intervenções que redirecionem o desenvolvimento das cidades, para atender a essas demandas. Para o planejamento e execução de um GPU, é fundamental a utilização de mecanismos que possam avaliar e monitorar a sua inerente valorização imobiliária e estabelecer medidas de mitigação dos efeitos negativos gerados. No Brasil, algumas dessas medidas foram estabelecidas pela Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), como instrumentos de gestão social da valorização da terra. Entre elas, está a Operação Urbana Consorciada (OUC). A OUC foi adotada pelo município de Curitiba para a revitalização e requalificação da antiga BR 116, que por muitos anos se configurou como um elemento de barreira ao crescimento da cidade, mas se tornou um problema ao ser incorporada ao traçado urbano. A via passou a ser denominada Linha Verde e seu projeto visava transformá-la em um novo eixo estrutural, semelhante aos demais eixos estruturantes da cidade, seguindo o princípio de planejamento adotado que une uso do solo (diversificação de usos, priorizando o residencial, e adensamento), transporte coletivo (BRT) e sistema viário (implantação de canaleta e vias para automóveis). Após 9 anos desde a conclusão do primeiro trecho e 7 anos da aprovação da Lei da Operação, as transformações relativas ao adensamento e conversão de usos, principalmente nos lotes lindeiros à nova avenida, são inexpressivas. Assim, a pesquisa buscou analisar a OUC Linha Verde enquanto um GPU, no tocante a efetividade de sua utilização na garantia da recuperação do investimento público realizado, participação e envolvimento social, contribuição para indução do crescimento e desenvolvimento da região e adequação com a política urbana em vigor. A partir da investigação sob a perspectiva da produção imobiliária, institucional, econômico financeira e interação com o planejamento existente, foi possível compreender alguns dos desafios para a implantação da Linha Verde, principalmente relacionados a concorrência com a legislação municipal vigente (zoneamento e concessão de benefícios via outorga onerosa e transferência do direito de construir). Além disso, foi possível verificar que a OUC Linha Verde ainda não representou a reconversão do padrão de ocupação da região, na medida em que intensificou dinâmicas já existentes.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada. Linha Verde. Mais valias fundiárias. Grande Projeto Urbano.

ABSTRACT

Since the 1990's, with the increasing urbanization and demand for the integration of cities in the international economy, the search for efficiency and competitiveness become the premises of urban policies. So, the municipalities are investing in new products, due to stimulate the consumption, and infrastructures that can support the activities of contemporary capitalism. In this context, the Large Scale Urban Projects become a way of implementing interventions that redirect the development of cities to these demands. For the planning and execution of a Large Scale Urban Project, it is fundamental to use mechanisms that can evaluate and monitor its inherent real estate valuation and establish actions to mitigate the negative effects generated. In Brazil, some of these mechanisms were established by Law no. 10.257/2001 ("Estatuto da Cidade"), as instruments of social management of land valuation. One of them is the Urban Operation. The Urban Operation was used by the city of Curitiba for the revitalization and re-qualification of BR 116, which for many years was configured as a barrier to the city's growth, but became a problem when incorporated into the urban layout. The road was renamed as "Linha Verde" and its project aimed to transform it into a new structural axis, similar to the other structuring axes of the city, following the principle of planning adopted that joins land use (diversification of uses, prioritizing the residential), public transportation (BRT) and road system (exclusive lanes for buses and for cars). After 9 years since the conclusion of the first part and 7 years after the approval of the Operation Law, the expected transformations about the densification and conversion of uses, especially in realties bordering the new avenue, are inexpressive. Thus, the purpose of this research was analyze the "Linha Verde" Urban Operation as a Large Scale Urban Project, regarding the effectiveness of its use in ensuring the recovery of public investment, participation and social involvement, contribution to induce the growth and development of the region and adequacy with the city's urban policy. Based on local real estate market changes, institutional changes, economic and financial changes and interaction with the existing planning, it was possible to understand some of the challenges for the implementation of "Linha Verde" avenue, mainly related to competition with the current municipal legislation (zoning and benefits). In addition, it was possible to verify that the Linha Verde" Urban Operation still did not represent the reconversion of the occupation pattern of the region, as it intensified existing dynamics.

Keywords: Urban Operation. Linha Verde. Surplus Value. Large Scale Urban Project.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PERÍMETRO LINHA VERDE..... 55
FIGURA 2 – SETORES LINHA VERDE..... 55
FIGURA 3 - TRECHOS DE IMPLANTAÇÃO PROJETO LINHA VERDE. 57
FIGURA 4 – LOTES TRECHO 2 - LINHA VERDE NORTE. 58
FIGURA 5 – ZONEAMENTO LINHA VERDE..... 59
FIGURA 6 – PROPOSTA DO SISTEMA VIÁRIO PARA A LINHA VERDE. 66
FIGURA 7 – PROSPECTIVA DA OCUPAÇÃO DOS TERRENOS LINDEIROS ÀS ESTAÇÕES DE INTEGRAÇÃO DO BRT. 67
FIGURA 8 – LINHAS DE ÔNIBUS NA LINHA VERDE. 68
FIGURA 9 – ESTAÇÃO VILA SÃO PEDRO – LINHA VERDE SUL. 69
FIGURA 10 – EDIFÍCIO DE ESCRITÓRIOS CONSTRUÍDO NA REGIÃO SUL DA LINHA VERDE. 71
FIGURA 11 – CONDOMÍNIO SPAZIO CHAMP VILLE, LOCALIZADO NO SETOR NORTE..... 72
FIGURA 12 – CONDOMÍNIOS SPAZIO CHAMP VILLE (A ESQUERDA) E VILLAGE PARANÁ (A DIREITA). 76
FIGURA 13 – CONDOMÍNIO SPAZIO CARMENERE. 77
FIGURA 14 – CONDOMÍNIOS ARVOREDO RESIDENCIAL CLUBE (A ESQUERDA) E UP LIFE (A DIREITA). 77
FIGURA 15 – EDIFÍCIO DE ESCRITÓRIOS (A ESQUERDA) E SEDE DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (A DIREITA). 78
FIGURA 16 – HOTEL NO SETOR NORTE..... 78
FIGURA 17 – MAPA COM LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS EM QUE FORAM UTILIZADOS OS CEPACS. 83
FIGURA 18 – GRÁFICO COM VALORIZAÇÃO ACUMULADA 2015-2025 PARA OS SETORES DA LINHA VERDE. 84
FIGURA 19 – TABELA COM RELAÇÃO DOS ALVARÁS EMITIDOS E ATIVIDADE ECONÔMICA NA LV..... 86
FIGURA 20 – TRIPÉ DO PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA. 88
FIGURA 21 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO BÁSICO – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO..... 93

FIGURA 22 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO POSSÍVEL – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO..... 94
FIGURA 23 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO BÁSICO E VAZIOS – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO. 99

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E REFORMA EXPEDIDOS. 74
GRÁFICO 2 – METRAGEM CONSTRUÍDA EM TIPOLOGIAS HORIZONTAIS E VERTICAIS. 75
GRÁFICO 2 – PROPORÇÃO ENTRE OS USOS, SEGUNDO EMISSÃO DE CVCO. 87

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PARÂMETROS ZONAS LINHA VERDE. 60
TABELA 2 – ÁREA CONSTRUÍDA NO PERÍMETRO DA OUC LINHA VERDE - CVCO 74
TABELA 3 - CUSTO DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES OUC LINHA VERDE 80
TABELA 4 - CUSTO ADMINISTRATIVOS DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES OUC LINHA VERDE 80

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT - *Bus Rapid Transit*
CA - Coeficiente de Aproveitamento
CEASA - Central de Abastecimento
CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção
CMC - Câmara Municipal de Curitiba
COHAB-CT - Companhia de Habitação de Curitiba
COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CVCO - Certificados de Vistoria de Conclusão de Obra
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GPU - Grande Projeto Urbano
IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC - Operação Urbana Consorciada
OUC - LV - Operação Urbana Consorciada Linha Verde
PLU - *Plan Local d'Urbanisme*
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PPU - Plano Preliminar de Urbanismo
RIT - Rede Integrada de Transporte
SAGMACS - *Société pour l'aplication du Graphisme et de la Mécanographies à l'Analyse*
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TDC - Transferência do Direito de Construir
ZAC - *Zones D'Aménagement Concerté*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16

2 A LÓGICA CAPITALISTA DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO 21

2.1 AS IMPLICAÇÔES DA TEORIA DO VALOR SOBRE O USO DA TERRA URBANA 21

2.2 MAIS VALIA FUNDIÁRIA: CONCEITO E CONTRADIÇÕES 23

2.3 OS AGENTES DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO 27

2.4 INSERÇÃO DA CIDADE NO CIRCUITO GLOBALIZADO DO CAPITAL 29

3 CONTEXTUALIZANDO OS GRANDES PROJETOS URBANOS (GPU) ... 34

3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS 35

4 A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: TRAJETÓRIA E CONSTITUIÇÃO 39

4.1 AS ORIGENS DO INSTRUMENTO OUC 41

4.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO INSTRUMENTO 44

4.3 O CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO - CEPAC 46

5 A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA COM A OUC LINHA VERDE 49

5.1 PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA: DO DISCURSO À PRÁTICA. 49

5.2 A OPERAÇÃO URBANA LINHA VERDE EM CURITIBA 51

5.3 ANÁLISE DA LINHA VERDE COMO UM GRANDE PROJETO URBANO .. 61

5.3.1. Análise da produção imobiliária 64

5.3.2. Análise econômico financeira 79

5.3.3. Análise institucional 87

5.3.4. Relação com planejamento existente 90

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 95

REFERÊNCIAS 103

1 INTRODUÇÃO

As cidades são, atualmente, expressão da acumulação de riqueza e poder que se dá a partir das relações de produção capitalista. Conforme aponta Carlos (1994), ao mesmo tempo em que se apresenta como condição, enquanto capital constante, a cidade é também produto do processo de (re)produção humana, enquanto mercadoria.

Incorporada à atual dinâmica do sistema capitalista, relacionada à globalização e desregulação, a terra e a cidade se tornam um importante ativo financeiro, que deve responder às demandas impostas pelo mercado. Nesse contexto, ganham destaque os conceitos de eficiência e competitividade, decorrentes da lógica empresarial, para gestão e desenvolvimento das cidades. E, para concretizar estes conceitos, as administrações municipais passam a investir cada vez mais em estratégias que possam criar espaços de atração de capital e inserir as cidades no mercado mundial. Entre estas estratégias, estão os Grandes Projetos Urbanos (GPUs), cujo principal objetivo é a criação de novas centralidades, a partir do estímulo a atividades e ocupação específicas.

De acordo com Cuenya (2009), os GPUs são utilizados em áreas identificadas como de "oportunidade", por sua acessibilidade e possibilidades de transformação urbana. Essas áreas são consideradas "oportunidade" do ponto de vista econômico, porque, em um primeiro momento, seus terrenos têm preços baixos, mas há possibilidade de atração do mercado imobiliário para esses territórios, com decorrente valorização. Portanto, é importante destacar que os grandes projetos urbanos partem do pressuposto de uma parceria público-privada, na medida em que sua efetivação depende da mobilização de agentes públicos e privados.

No Brasil, conforme apresentado por Oliveira (2012), a associação entre agentes privados e públicos para prover infraestrutura e serviços não é uma política recente. Para exemplificar, o autor resgata as parcerias estabelecidas no Rio de Janeiro no início do século XX voltadas à promoção de subsídios para infraestrutura e projetos específicos.

A estratégia de implantação de GPUs ganham força a partir da década de 1980, quando começam a surgir intervenções pontuais que impulsionam uma nova forma de planejamento urbano, caracterizado pelo alto grau de empresariamento das ações. Assim, os GPUs contemporâneos são caracterizados por novas justificativas e

formas de legitimação, planejamento e articulação (OLIVEIRA, 2012).

Entretanto, conforme Olbertz (2011), frente à atual redução da capacidade financeira, de gestão e controle do Estado, alguns desafios se impõem para a efetivação desses grandes projetos de transformação urbana. Nesse contexto, ganha destaque a utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC), como forma de viabilização de GPUs que visam transformações urbanísticas significativas, ou até mesmo para induzir o crescimento e desenvolvimento de determinadas porções da cidade.

O instrumento OUC é previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001), lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, relativos ao capítulo de Política Urbana. O Estatuto define um arcabouço de instrumentos voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais alguns pressupõem intervenção no mercado de terras, reforçando a ideia de que o planejamento urbano deve construir a gestão democrática da cidade (PIZA, SANTORO, CYMBALISTA, 2005).

Segundo Sandroni (2013), a Operação Urbana Consorciada (OUC) consiste em um mecanismo que envolve toda atuação urbanística relacionada a uma nova configuração de uma área específica, delimitada pelo instrumento. Essa atuação se dá por meio de alterações de parâmetros de uso e ocupação do solo e implementação e/ou aprimoramento da infraestrutura. A OUC é coordenada pelo Poder Público Municipal, com participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Os recursos necessários para a implementação dessas transformações são, geralmente, obtidos através da venda de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), os quais dão direito ao seu possuidor de construir determinada quantidade de metros quadrados dentro do perímetro da operação, além do já permitido via coeficiente de aproveitamento básico. Os CEPACs são uma forma de o poder público capturar as mais valias geradas tanto pela implantação e aprimoramento da infraestrutura, quanto da concessão de direito de construir via alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.

De acordo com Monteiro (2014, p. 469), a adoção das OUCs para viabilizar remodelações urbanísticas, pode levar à "simplificação de procedimentos e de discussões", negligenciando princípios constitucionais básicos, desenvolvendo mecanismos para gerar alternativas de desregulação das leis de zoneamento dos municípios". Na mesma direção, Fix (2001) afirma que a adoção de instrumentos como

a OUC tende a concentrar investimentos públicos em locais onde já há uma valorização significativa, gerando mais incremento na renda dos proprietários de terra da região, criando áreas supervalorizadas em detrimento de outras, que carecem do investimento público para provisão de infraestrutura básica. Outro risco associado aos grandes projetos e, consequentemente, à OUC, de acordo com Oliveira (2012), está no fato de que mesmo partindo-se do pressuposto que a sua efetivação é decorrente de uma parceria público privada, é o Estado que assume a execução das intervenções, sendo ele responsável pela garantia das obras, independente das circunstâncias. Portanto, a adoção do instrumento para efetivação de grandes projetos, pode vir a atender à lógica da cidade-mercadoria[1], corroborando para a acumulação de capital por parte de determinados agentes, em detrimento do princípio de garantia do direito à cidade.

Para contrapor-se a esses riscos, Ferreira e Maricato (2002) defendem que a regulamentação municipal da OUC deve passar pela sociedade civil. Somente desta forma seria possível superar os "lobbies" do setor imobiliário em relação ao Estado, garantindo que as Operações se prestem ao objetivo da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, assim como à efetivação das transformações urbanísticas propostas.

Curitiba é um dos municípios que adotou a OUC na revisão do seu Plano Diretor em 2004, a fim de viabilizar a transformação de áreas específicas de cidade, com as seguintes finalidades: implantação de espaços e equipamentos públicos; viabilizar intervenções de grande porte e reciclagem de áreas subutilizadas; construção de habitação de interesse social; melhorias no sistema de transporte público; proteção do patrimônio ambiental e cultural; melhorias e implantação de infraestrutura; dinamizar áreas para gerar empregos; reurbanização de áreas específicas.

A primeira área definida como OUC, em Curitiba, foi a região correspondente ao trecho urbano da rodovia BR-116. Com o crescimento da cidade, a antiga rodovia, antes colocada como limite da expansão urbana, foi incorporada ao traçado urbano e passou a se configurar enquanto um elemento segregador, criando dificuldades de

---

[1] A construção da cidade-mercadoria serve para atender a uma nova dinâmica para a reprodução do capitalismo, de criação de espaços, mecanismos e discursos para atração do capital globalizado. (SÁNCHEZ, 2001)

transposição e desafios para a fluidez dos trajetos urbanos. Depois de diversas propostas para requalificação e transformação em avenida, em 2011 foi regulamentada a OUC Linha Verde, para viabilizar o grande projeto que deveria garantir a completa conversão do antigo trecho da rodovia em um novo eixo estruturante da cidade.

As obras relativas à requalificação da nova Avenida começaram em 2007, a partir do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) concentrando-se no setor Sul da antiga rodovia, sendo previstas alterações de usos e adensamento, a fim de atingir a morfologia característica dos demais Setores Estruturais da cidade. As principais intervenções físicas (inauguradas antes da Lei da operação – 2009), foram de requalificação do sistema viário, com a criação dos corredores de transporte coletivo, para circulação dos BRT (*bus rapid transit*), além da construção de novas transposições da antiga rodovia (em nível). Os demais setores da Linha Verde seriam viabilizados conforme definição da OUC, com o leilão dos certificados de potencial adicional de construção (CEPAC).

Entretanto, decorridos quase 10 anos desde a finalização da primeira etapa do grande projeto, as alterações no perímetro da Operação ainda parecem distantes da paisagem pretendida e em muito pouco se assemelham com o que é possível observar nos demais setores estruturais. A administração pública municipal parece enfrentar desafios para garantir o programa de intervenções para a região, tornando-a atrativa para o mercado, de maneira a melhorar a adesão aos leilões de CEPACs – os quais garantem a recuperação das mais valias que são geradas pela intervenção pública.

Nesse contexto, define-se enquanto questão orientadora dessa pesquisa verificar se a utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada é (foi) suficiente (ou não) para consolidar a proposta de desenvolvimento urbano para o projeto da Linha Verde. A partir da avaliação da experiência curitibana com a OUC, sob a perspectiva de um GPU, o objetivo central da pesquisa consiste na identificação das características da sua implementação, verificando os desafios e possibilidades para a completa efetivação da requalificação da área. Além disso, pretende-se analisar convergências e divergências entre o planejamento da cidade e o uso da OUC, bem como os impactos que o instrumento pode estar sofrendo ou exercendo na política urbana vigente.

Para responder à questão levantada, foram adotados os procedimentos metodológicos apresentados a seguir.

No segundo capítulo são trabalhados os fundamentos para o entendimento do contexto urbano capitalista, desde a compreensão de conceitos como valor de uso e valor de troca, de acordo com Marx, assim como do processo de formação e apropriação indevida da mais valia fundiária. Além disso, foi feita a identificação dos agentes envolvidos e das relações estabelecidas no processo de produção e reprodução do espaço urbano, a partir da discussão de Jaramillo (2009). Por último, abordou-se a questão da penetração do circuito financeiro, característico do sistema capitalista contemporâneo, na concepção do espaço e do planejamento urbanos.

No terceiro capítulo, são abordados o histórico e conceitos relativos aos grandes projetos urbanos e sua relação com a construção das cidades contemporâneas. No quarto capítulo são abordadas as questões relativas ao instrumento Operação Urbana Consorciada, o qual materializa a viabilização dos GPU no contexto das cidades brasileiras.

No quinto, e último capítulo, é discutida a experiência de Curitiba com o instrumento OUC, no contexto da Linha Verde. Para isso, foram identificadas as etapas de implementação da OUC Linha Verde; gastos e momentos históricos das obras executadas pelo Poder Público; arrecadação pelos leilões de CEPACs.

Para a avaliação da OUC Linha Verde enquanto GPU, foram utilizados conceitos tratados por Garay (2011), Cuenya (2009) e Oliveira et al (2012), relativos às características dos grandes projetos, a partir dos quais foram definidas quatro categorias principais de análise: produção imobiliária, econômico financeira, institucional e relação com o planejamento urbano vigente.

Cabe ressaltar que este estudo sobre o GPU da Linha Verde, mais do que determinar seu sucesso ou fracasso na reorientação do desenvolvimento da região lindeira à antiga rodovia, busca avaliar seu êxito quanto ao atingimento, ou não, dos seus objetivos estratégicos e à execução conforme o planejado.

2 A LÓGICA CAPITALISTA DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO

A cidade materializa a produção e reprodução do sistema econômico dominante, revelando, assim, as contradições existentes na reprodução do capital (CARLOS, 1994).

Partindo desse pressuposto, neste capítulo serão abordados alguns conceitos necessários para a compreensão da cidade contemporânea, considerando a perspectiva das relações capitalistas que se estabelecem em função desta ou para a sua formação. A discussão sobre valor de uso, valor de troca e mais valia é importante para compreender os diferentes interesses que coexistem no espaço urbano, os quais irão definir sua estrutura, bem como as políticas urbanas a serem estabelecidas.

2.1 AS IMPLICAÇÔES DA TEORIA DO VALOR SOBRE O USO DA TERRA URBANA

O conceito de valor é tratado por Marx em sua obra O Capital, no capítulo 1. Nele, o autor trata especificamente sobre a mercadoria, definindo duas características inerentes a ela: valor de uso e valor de troca.

Inicialmente, ele destaca que a mercadoria é um "objeto exterior", o qual deve satisfazer as necessidades humanas, independentemente de quais sejam, fantasiosas ou físicas (MARX, 2017a). O uso das mercadorias pode ser diverso, dependendo do contexto social e histórico, sendo definido pelo seu usuário, conforme suas necessidades ou desejos. Sendo assim, a utilidade empregada às coisas atribui a elas um "valor de uso".

O valor de troca surge na proporção em que os valores de uso são trocados entre si, no sentido quantitativo, sendo essa relação variável no tempo e quanto ao lugar (MARX, 2017a). A determinação do valor de troca, de acordo com Harvey (2016), deriva dos custos de produção (trabalho e matéria prima) e do lucro pretendido com a mercadoria.

O valor de uso da mercadoria a define de maneira qualitativa, enquanto o valor de troca a define de maneira quantitativa. Porém, conforme Marx (2017a), na troca, é feita uma abstração do valor de uso das mercadorias, restando apenas a qualidade de serem produto do trabalho.

Segundo Harvey (1980), é possível afirmar que o valor de uso e o valor de troca de uma mercadoria estabelecem uma relação dialética entre si. Para o autor, a criação do valor de troca se dá no processo de aplicação do trabalho socialmente necessário para a produção de mercadorias que serão apropriadas para o consumo. Sendo assim, é possível afirmar que uma mercadoria somente tem valor de uso na medida em que tem valor de troca, senão o trabalho empregado em sua produção foi inútil. Em uma sociedade complexa, os valores de uso que são necessários para sobreviver são produzidos por outras pessoas e adquiridos por seu valor de troca (HARVEY, 2016). Ou seja, nem sempre aquele que produz o valor de uso de uma mercadoria irá desfrutá-lo.

O solo, dentro do contexto capitalista, é também uma mercadoria. Porém, como é destacado por Harvey (1980), não se trata de uma mercadoria tal qual aquelas derivadas dos processos produtivos e relações de trabalho. O fundamento do valor de uso e do valor de troca do solo é fruto de uma construção social, que confere a ele a "qualidade" de mercadoria (HARVEY, 1980).

Para Jaramillo (2009), o solo é suporte para criação de "algo"; depende da mobilização de trabalho e de recursos, de matéria prima para edificar o que, de fato, irá se constituir, enquanto espaço construído, em produto a ser consumido – com valor de uso e valor de troca.

Por sua vez, conforme Harvey (1980), todos os usos atribuídos ao solo, constituem, em conjunto, o valor de uso para seus ocupantes ou possuidores, sendo que não será o mesmo para todas as pessoas e nem será constante no tempo para um mesmo indivíduo que reside na mesma porção do solo. Os valores de uso estão relacionados à necessidade, assim como a hábitos culturais e históricos, não sendo definidos de maneira arbitrária, mas sim de maneira relacional à própria sustentação da vida (HARVEY, 1980). O solo, diferentemente de outras mercadorias, não necessariamente apresenta um valor de uso. Entretanto, sempre terá um valor de troca - o uso possível de um solo define seu valor de troca.

A terra urbana difere da terra rural principalmente no que diz respeito à mobilidade dos produtos que delas derivam. No caso dessa última, de acordo com Jaramillo (2009), os bens produzidos cessam sua relação com a origem imediatamente após a produção e passam a circular no mercado. Os produtos são imediatamente consumidos ou reprocessados e nada mais tem a ver com a sua origem. Já para a terra urbana, os bens ficam sujeitos à terra por toda a sua vida útil

(JARAMILLO, 2009). As possibilidades de utilização do produto estão condicionadas à forma particular de inserção do solo na cidade, sendo que sua localização pode conferir privilégios a quem tem o direito de determinar os usos nessa localização (HARVEY, 1980).

Outros aspectos abordados por Harvey (1980) em relação ao solo urbano são: (1) o solo e suas benfeitorias não são dispensáveis; não há como existir sem ocupar um lugar no espaço; (2) o solo e suas benfeitorias não circulam de maneira rápida entre diferentes consumidores, por isso, ele não assume o caráter de mercadoria - exceto em imóveis de aluguel; (3) o solo é permanente e suas benfeitorias tendem a ter vida útil duradora, desta forma, o solo se configura como uma possibilidade de acumulação de riquezas; (4) os usos do solo e suas benfeitorias são diversificados e tem diferentes significações para os atores envolvidos no mercado do solo urbano, sendo apenas abrigo para uns, enquanto que para outros é uma maneira de lucrar e acumular mais.

A terra e seu produto relativo (a casa, a construção) têm uma qualidade especulativa no que diz respeito ao seu valor de troca: o que interessa para o produtor construtivo é o valor de troca *potencial* do seu produto (HARVEY, 2016). Ou seja, para quem constrói e/ou incorpora no ramo da construção civil, o que importa é a possibilidade de ganho futuro que será realizado como valor de troca. Desta forma, o valor de troca assume o comando da produção imobiliária.

No contexto das cidades, participam da produção imobiliária diversos agentes, com interesses também diversos em relação ao uso do solo, tendo modos distintos de atribuir valor de uso e valor de troca para este. As múltiplas operações do mercado imobiliário demonstram que o que é valor de uso para alguns, pode ser valor de troca para outros. Esses agentes e seus papéis na construção do espaço urbano serão abordados na sequência.

2.2 MAIS VALIA FUNDIÁRIA: CONCEITO E CONTRADIÇÕES

Dando sequência à identificação das implicações da teoria do valor sobre a terra, torna-se fundamental compreender o conceito de mais valia fundiária. Conceito trabalhado por Marx (2017b), a mais valia corresponde à diferença entre valor do trabalho necessário para a reprodução própria de um indivíduo e o valor do trabalho efetivamente necessário para a produção de mercadorias. A força de trabalho é a

parte do capital que pode ser explorado (a mais) para incremento do valor de um produto, ao passo que a matéria-prima, o maquinário e os instrumentos de trabalho em geral correspondem à parte do capital que é fixa, cuja utilização não agrega mais valor à mercadoria (MARX, 2017c). A mais valia, portanto, somente pode ser obtida a partir da exploração da força de trabalho empregada para a produção das mercadorias.

Em relação ao solo urbano, este, enquanto mercadoria, se diferencia das demais por ser resultado de um processo social; o solo, por si só, não gera renda, visto que sua produção não depende do exercício de um trabalho específico (HARVEY, 1980). Furtado (2005) contribui para esclarecer e aproximar os conceitos de renda e mais valia, ao afirmar que a **mais valia fundiária** consiste, de fato, na parcela da mais valia (do excedente produzido) que cabe ao proprietário da terra, sendo, portanto, o mesmo que **renda fundiária**.

Nos terrenos urbanos, segundo Smolka (2014), é possível afirmar que a renda é decorrente de um processo de trabalho (social), relativo à edificação, à criação de espaço, porém está sujeita, também, a outras condicionantes, como localização, legislação urbanística, alocação de investimento público em infraestrutura, entre outros. É a propriedade privada do solo que permite a apropriação da renda (HARVEY, 1980), na medida em que garante o monopólio sobre o uso daquela parcela de solo. Aplicando os conceitos de Marx sobre renda, Harvey (1980) explica os três tipos de renda fundiária presentes no sistema capitalista (1) renda de monopólio, (2) renda diferencial e (3) renda absoluta.

A primeira – renda de **monopólio** – está relacionada à renda obtida, a partir da "competição espacial", quando há oportunidade de cobrar um "preço de monopólio", por alguma exclusividade ou diferenciação que venha a valorizar o solo urbano (HARVEY, 1980). A renda **diferencial** está relacionada com a produtividade. No caso do solo urbano, isto está diretamente vinculado à disponibilidade de infraestrutura de transporte, usos que ocorrem no entorno, acesso às redes de comunicação, entre outros fatores (HARVEY, 1980).

Por último, a renda **absoluta** é conferida ao proprietário do solo pelo simples fato deste ter alguma propriedade (HARVEY, 1980).

Nas áreas centrais urbanas, é possível afirmar, de acordo com Harvey (1980), que as rendas absolutas e de monopólio entram no custo de produção, sendo determinantes no preço do solo. Desta forma, o uso que terá o solo está condicionado

ao preço que ele pode ter nessas áreas centrais; ou seja, instalam-se nas áreas centrais os usos que conseguem garantir o preço de mercado do solo. Por sua vez, nas áreas mais distantes do centro, predomina a renda diferencial (aquela derivada das condições do solo); ou seja, quanto mais uso puder ter o solo, maior o seu preço.

Para complementar a discussão sobre o papel da renda fundiária na determinação do uso e preço do solo, Smolka (2014) aponta outra particularidade da mercadoria terra: a possibilidade de antecipar ganhos futuros. De acordo com esse autor:

> A expectativa de que certas terras possam ser designadas para usos urbanos futuros ou para a sua reurbanização pode resultar em aumentos significativos no preço dessas terras, mesmo antes que qualquer investimento público comece a ser realizado. (SMOLKA, 2014, p. 5).

Ou seja, o proprietário pode antecipar ganhos, especulando com mudanças no espaço da cidade decorrentes de alterações de parâmetros urbanísticos ou previsão de investimentos em infraestrutura (MORALES, 2007). Esses ganhos extras, se constituem "mais valias", apropriadas individualmente pelos proprietários, embora tenham como origem ações produzidas coletivamente (alterações urbanísticas ou investimentos públicos).

Para a discussão sobre a apropriação das mais valias urbanas, Henry George (1970) traz importante contribuição. O autor parte do princípio básico de que "assim como o homem pertence a si mesmo, assim também lhe pertence o seu trabalho quando transformado em coisa concreta" (GEORGE, 1970, p. 268), o que significa que pertence ao homem tudo aquilo que ele faz ou produz com seu próprio esforço e trabalho. Nesse sentido, o proprietário da terra estaria se apropriando de maneira indevida das mais valias fundiárias porque estas não são decorrentes de seu esforço.

De fato, a existência da casa, da construção, depende da ação do homem, do exercício de seu trabalho. Já a terra, enquanto sustentação da vida, não depende da ação do homem para existir. Para George (1970) haveria justiça ao se considerar a casa enquanto mercadoria e propriedade; entretanto, o mesmo não se aplica para a terra, visto que agentes inativos estariam recebendo a recompensa pertencente a quem trabalha. Assim, o proprietário da terra estaria se apropriando da renda derivada do trabalho alheio, enquanto aquele que realmente produz não usufrui do que é fruto de seu trabalho.

Como consequência, Henry George (1970) defende que seja entregue ao Estado todo aumento de valor do solo que não seja derivado das benfeitorias feitas pelo próprio proprietário. Dessa maneira, o poder público poderia, em certa medida, frear o crescimento da renda especulativa – aquela decorrente de ações públicas para melhorias urbanas.

Seguindo nessa linha de discussão, Santoro e Cymbalista (2005) confirmam que algumas ações por parte do poder público acarretam incremento do preço do solo, resultando em benefícios para os proprietários de terra Entre elas, estão: realização de obras específicas (instalação de infraestrutura e equipamentos públicos); mudanças na legislação urbanística, as quais alteram os usos e/ou parâmetros construtivos (como alterações na Lei de Zoneamento, mudando o caráter de determinadas áreas, permitindo a construção de mais pavimentos ou maior adensamento, etc.); mudanças na classificação do solo, (como quando uma área rural se torna urbana). Essas seriam situações em que a mais valia é gerada a partir de ações exógenas ao proprietário, já que são de caráter público, com custos arcados por toda a sociedade.

Um outro princípio que justificaria a recuperação das mais valias fundiárias é apresentado por Furtado (2005). Para a autora, na medida em que o governo concede a algum indivíduo uma vantagem mensurável, seria justo que a coletividade fosse ressarcida. Ou seja, é justo que o proprietário de terra pague por vantagens concedidas pelo poder público, em benefício da comunidade.

É possível reconhecer, portanto, dois princípios que norteiam a discussão sobre a recuperação da mais valia. Um primeiro se baseia na defesa de que cada um deve ser recompensado somente pelo seu próprio esforço e, portanto, o proprietário da terra, como agente passivo na valorização da mesma, não deve se apropriar individualmente da renda fundiária (mais valia). O segundo princípio questiona a responsabilidade do proprietário frente aos seus próprios custos, o que significa que, quando ações e decisões públicas o privilegiam, ele deveria pagar à coletividade por isso.

Por outro lado, segundo Jaramillo (2009), seria injusto o Estado se apropriar de toda a mais valia fundiária, pois nem toda ela, necessariamente, é decorrente da ação pública; em muitos casos, é resultado de ações do proprietário de terra. Para o autor, mesmo sem a ação do Estado, há incremento nos preços da terra, devido à

dinâmica do mercado de solo, à evolução da estrutura urbana e a questões econômicas de maneira geral.

No item a seguir, será discutida essa posição de Jaramillo, que apresenta os agentes e dinâmicas presentes na produção do espaço urbano.

2.3 OS AGENTES DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Segundo Morales (2007), a terra não é uma mercadoria competitiva, visto a impossibilidade de reproduzir o solo em função da localização, infraestrutura, e outros aspectos que não são iguais nas diversas localidades. Essa característica torna o solo uma mercadoria escassa, sujeita à lógica do quanto o consumidor está disposto a pagar por ele, de acordo com as expectativas de uso e ocupação e amenidades disponíveis.

Por sua vez, o que define o "poder de compra" do indivíduo é o que ele "pode, realmente, pagar por um bem e o que ele estaria inclinado a pagar para não ficar sem ele" (HARVEY, 1980, p. 144). Sendo assim, tratando-se do solo, os primeiros a adquirir imóveis são aqueles que podem, ou seja, aqueles que tem renda para isso, ficando com estes as melhores localizações. A população mais pobre fica à mercê da disponibilidade de solo barato, vivendo onde consegue pagar (HARVEY, 1980). Portanto, conforme Alvarez (2015), as condições de acesso à propriedade da terra definem o lugar de cada indivíduo na cidade, assim como a impossibilidade de se viver nela.

No processo de produção e consumo da mercadoria solo, é possível identificar diferentes agentes, com interesses também diversos. Para Harvey (1980), os agentes produtores do solo urbano são os usuários de moradia, os corretores de imóveis, os proprietários, os incorporadores, as instituições financeiras e as instituições governamentais. Jaramillo (2009), por sua vez, classifica esses agentes de maneira complementar, associando os papéis que assumem no mercado de solo. O autor chama de "**proprietário original**", aquele grupo que se define por ter a propriedade das terras antes que o processo de produção do espaço se desencadeie. Este agente não participa do processo produtivo. A renda, neste caso colocada no preço do solo, é capturada por ele de maneira antecipada.

Na sequência, o autor define o "**capitalista construtor**" (JARAMILLO, 2009), que seria aquele que opera a partir da posse de capital-dinheiro[2], o qual converte em meios de produção e força de trabalho, desencadeando o processo de produção do espaço construído e entregando o produto finalizado para o consumo. Nesse processo, extrai a mais valia, cuja obtenção é o motor de sua ação. É ele que se encarrega de tornar a terra acessível para a produção da cidade. Nesse processo, a propriedade jurídica da terra é transferida do "proprietário original" para o "capitalista construtor" (JARAMILLO, 2009). E após o processo de produção, o capitalista construtor vende a terra, de maneira conjunta com o espaço construído, a um terceiro agente, chamado de "**usuário final**". Esse terceiro agente tem uma função bastante diversa na estruturação urbana. Se o espaço for destinado à circulação de mercadorias, trata-se de um comerciante; se o espaço for destinado à produção, trata-se de um industrial[3]. Quando o espaço construído é usado como moradia, a propriedade constitui-se, no caso de assalariados, condição para a reprodução da força de trabalho ou, para os não assalariados, possibilidade de consumo de mais valia (JARAMILLO, 2009). Para o autor, não há como tratar os proprietários de terra como um agente único e uniforme, pois os interesses em relação à terra são diversificados.

Outro agente identificado por Jaramillo (2009) é o **Estado**, que exerce um papel decisivo na manutenção e produção do espaço urbano, agindo de quatro formas. **Primeiramente,** é papel do Estado produzir espaço, tanto provendo moradias populares para uso privado, quanto construindo edifícios institucionais ou ainda espaços de uso público.

O **segundo papel** do Estado, apontado por Jaramillo (2009), é o de provedor de infraestrutura urbana. Quando há um investimento maior em infraestrutura, é possível observar um incremento no preço da terra na área sob influência dessas obras. Desta forma, um esforço coletivo, que parte do poder e vontade públicos, acaba

---

[2] Segundo Harvey (2016), dinheiro é uma forma de reivindicar o trabalho orientado para a produção de bens e serviços para a troca nos mercados. O autor descreve como um meio/instrumento de circulação, facilitando as trocas e resolvendo o problema da não coincidência de interesses. Em um primeiro momento, como explica Harvey (2016), o dinheiro era representado e quantificado a partir de metais preciosos, como outro e prata. A representação atual do dinheiro em números, entretanto, permite que a sua quantidade se expanda sem limite técnico. Graças a ele, as mercadorias podem ser etiquetadas com um preço de venda.

[3] Segundo Jaramillo (2009), nesses dois casos, a propriedade faz parte da prática econômica, sendo condição para a reprodução do capital.

por beneficiar alguns entes privados. O investimento em infraestrutura urbana altera o preço da terra porque, em muitos casos, altera o valor de uso dessas regiões (JARAMILLO, 2009).

O **terceiro papel** do Estado, e talvez um dos mais importantes, é o de regulador do uso do solo na cidade (JARAMILLO, 2009). O poder público tem a incumbência de regular o solo, de maneira a garantir uma ocupação coerente, equitativa e eficiente, partindo-se do princípio que o mercado, sozinho, não é capaz de realizar isso. O Estado, portanto, tem importante papel na maximização da utilização do solo, ao regulamentar tanto aspectos relativos ao uso, como também parâmetros de ocupação (JARAMILLO, 2009).

O **quarto**, e último, papel do Estado é o de agente fiscal. Nesse sentido, o poder público estabelece diferentes maneiras de taxar os terrenos urbanos o que, sob determinadas circunstâncias, acaba influenciando no preço da terra (JARAMILLO, 2009). Nesse sentido, o Estado pode definir mecanismos de recuperação de mais valias fundiárias ou tributos que possam contribuir para regulamentar o mercado de terras.

Com o capitalismo contemporâneo, os papéis assumidos pelo Estado se modificam na medida em que este assume sua posição de indutor, regulador e fiscalizador, conforme se desenha o sistema de produção. A seguir, será tratada não só a posição deste agente na produção e reprodução da cidade contemporânea, como também a penetração do mercado financeiro no contexto urbano e os novos agentes envolvidos nesse processo.

2.4 INSERÇÃO DA CIDADE NO CIRCUITO GLOBALIZADO DO CAPITAL

O espaço é um produto social, cuja produção segue as mesmas regras do modo de produção dominante na sociedade. Desta forma, a produção do espaço é suscetível às mudanças que ocorrem nas estruturas sociais e produtivas, se convertendo, hoje, em um setor econômico de suma importância à reprodução capitalista. De fato, conforme Alvarez (2015), a produção do espaço urbano assumiu o papel de amortecedor da crise de acumulação[4] da atualidade. Ou seja, a produção

[4] Segundo Nascimento (2012), as crises de acumulação correspondem ao momento em que, no capitalismo, os excedentes de capital e de trabalho não conseguem ser absorvidos pelo processo de

do espaço deve viabilizar a reprodução do valor e/ou simplesmente da renda, o que maximiza o sentido de mercadoria atribuído à cidade.

Mattos (2016) reforça esse postulado, ao refletir sobre a cidade contemporânea. Segundo o autor, o explosivo crescimento da população mundial, acompanhado da urbanização da economia e do impacto das tecnologias de informação e comunicação sobre a conectividade e mobilidade foram decisivos para a produção em escala, possibilitando a diminuição do tempo de alguns processos, reforçando a necessidade da aglomeração, estimulando o desenvolvimento de meios de transporte, da rede de circulação, de comunicação, etc. Nesse contexto, as cidades continuam concentrando os meios de produção, a mão de obra e todos os fatores importantes para a reprodução do sistema capitalista, mas com um diferencial: elas se tornam *locus* dos centros de coordenação, controle e serviços do capital financeiro (MATTOS, 2016). A indústria se mantém enquanto responsável pelo processo produtivo em si, porém ao nível de processo geral, ela se torna somente um elemento (CARLOS, 1994), na medida em que perde força frente à financeirização da economia.

É justamente esse processo de financeirização da economia que caracteriza o mundo contemporâneo, sendo fundamental a compreensão de sua repercussão sobre o urbano. Para Aalbers[5] (2015, apud KLINK E SOUZA, 2017) a financeirização pode ser definida como:

> A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias (AALBERS, 2015, apud KLINK E SOUZA, 2017).

Partindo desse conceito, Klink e Souza (2017) destacam algumas características do atual período econômico, que apresentam relação com a produção do espaço urbano. Segundo os autores, o sistema econômico anterior (industrial fordista) era baseado em princípios de estabilidade e previsibilidade. Na atualidade, a

---

circulação material. Ou, ainda, quando há somente a incapacidade de absorção de um desses fatores. O que acontece, nesses casos, é uma desvalorização do capital, seja por meio da moeda (inflação), em relação à mercadoria (preços baixos, perdas físicas, estoques parados) ou até mesmo na incapacidade produtiva (máquinas e/ou instalações ociosas/subutilizadas).

[5] AALBERS, M. B. The potential for financialization. **Dialogues in human geography**, S.l., v. 5, n. 2, p 214-219.

economia tornou-se mais flexível, com antecipação de fluxos de renda futura, ou seja, busca-se trazer para o tempo presente os possíveis lucros associados à operação de compra e venda do mercado futuro. Se amplia, também, o processo de securitização, o que significa transformar ativos reais e imóveis em ativos financeiros, conferindo maior dinamismo para o mercado (MATTOS, 2016).

Ainda como parte das dinâmicas econômicas do período, a financeirização está diretamente ligada às relações sociais e ao conflito entre capital e trabalho (KLINK E SOUZA, 2017). Decorrente da precarização das relações de trabalho (e para contrapor-se a ela) ocorre uma ampliação do acesso ao crédito, especialmente o crédito imobiliário e o financiamento habitacional[6].

É por esse caminho que a financeirização chega à vida cotidiana. De fato, as pessoas passam a lançar mão de financiamentos não só para a aquisição de moradia, como também para acesso a bens de consumo, tais como carros, telefones celulares, móveis, etc. (HARVEY, 2016), além da aquisição de planos de saúde e seguro de vida (KLINK E SOUZA, 2017). Assim, de acordo com Klink e Souza (2017), o indivíduo assume um papel de investidor, que analisa os riscos e se prepara para um futuro incerto.

No que diz respeito à casa, segundo Harvey (2016), o valor de troca se tornou importante para o consumidor também (não só para as empresas da construção civil ou proprietários de terra), sendo encarado como uma forma de poupança. A partir da premissa de que é possível tornar todo ativo imóvel em ativo financeiro, a casa se tornou uma fonte conveniente de dinheiro para seu proprietário, o que fez a demanda por habitação aumentar.

Para Klink e Souza (2017), a financeirização vai além do mercado de produtos em si, mas seus princípios e características podem ser aplicados ao próprio espaço urbano, na sua concepção e gestão. Estaria, então, ocorrendo o que Vainer (2013) denomina "empresariamento urbano", onde se busca transformar a terra em ativo financeiro e submeter a gestão urbana à lógica do mercado, visando a competitividade e produtividade. Mais do que isso, segundo Vainer (2013) e Sánchez (2001), a cidade, além de mercadoria, se eleva à categoria de sujeito, como "cidade-empresa":

---

[6] No Brasil, essa dinâmica pôde ser observada nos governos Lula e Dilma através do Programa Minha Casa Minha Vida, impulsionado pelo aumento do salário mínimo e representando uma oportunidade das classes mais baixas acessarem os bancos para financiamentos (KLINK E SOUZA, 2017).

> (...) a analogia cidade empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2013, P. 89).

Seguindo a lógica da financeirização, agentes privados e públicos elaboram e implementam instrumentos de política urbana de acordo com modelos de economia financeira (KLINK e SOUZA, 2017) e o mercado passa a regular como o solo deverá ser utilizado (CARLOS, 1994). Nesse contexto, de acordo com Vainer (2013), a grande questão urbana consiste em aumentar a competitividade por investimentos de capital, tecnologias e atração de indústrias e serviços. E, tendo em vista a globalização da economia, cria-se um "mercado mundial de cidades", no qual cada uma buscará estratégias para destacar-se.

Na verdade, o capitalismo sempre se estabeleceu como um sistema globalizado; seu desenvolvimento depende de uma cumplicidade internacional (MATTOS, 2016). O que se modifica para o urbano com a financeirização é que a intensa circulação de capitais e a concepção desse mercado mundial de cidades, faz com que as administrações municipais pensem estratégias para construção de uma imagem que possa inseri-las nesse mercado, de maneira a se tornarem mais atrativas para investimento do capital (SÁNCHEZ, 2001).

Vainer (2013), por sua vez, destaca que ainda que predomine uma lógica de minimização da interferência do Estado sobre a economia (e, consequentemente, sobre a cidade), este é chamado a interceder para garantir os interesses do mercado. Desse modo, as administrações locais, regionais e nacionais acabam adotando posturas, procedimentos e regulamentos que, em grande parte, beneficiam os interesses do mercado – o Estado assume seu papel de regulador em benefício do mercado.

No nível intra-cidade, a busca pela competitividade pode ser identificada nas intervenções em áreas que já eram infraestruturadas e apresentavam boas condições, mas que recebem investimentos a fim de potencializar sua valorização (MATTOS, 2016). Simultaneamente, outras áreas passam por um processo de destruição, a fim

de garantir maiores ganhos, mediante modificação dos usos e aproveitamento construtivo. Conforme ressalta Mattos (2016), novos produtos urbanos são criados; com espaços que estimulam consumo, e também novas infraestruturas, para comportar as atividades do capitalismo contemporâneo.

Dentre essas intervenções urbanas que buscam a reconfiguração das cidades a fim de atrair capitais, estão os grandes projetos urbanos, cujo conceito, história e experiências serão abordados no capítulo a seguir.

3 CONTEXTUALIZANDO OS GRANDES PROJETOS URBANOS (GPU)

A ideia de grandes projetos de intervenção nas cidades não é nova. Segundo Brandenburg (2014), é possível observar experiências de projetos de reestruturação do espaço desde antes do século XX. Para a autora, estas experiências não se caracterizavam necessariamente como intervenções urbanísticas, mas muitas vezes como construção de ícones arquitetônicos para marcar governos ou, ainda, para celebrar determinados acontecimentos. A partir do final do século XIX, grandes intervenções urbanas foram realizadas para minimizar os "efeitos negativos" da industrialização, com obras voltadas para o embelezamento e melhorias no saneamento básico (BRANDENBURG, 2014).

Na década de 1990 os grandes projetos urbanos assumem características diversas, diferentes da experiências anteriores, principalmente decorrente das novas dinâmicas do capitalismo contemporâneo. A época é marcada pelo crescimento da urbanização e pela demanda pela integração das cidades na economia internacional, a qual acabou por envolver diversos aspectos da vida social (OLIVEIRA, 2012).

Conforme aponta Vainer (2013), as demandas de competitividade e produtividade impostas às cidades no contexto capitalista contemporâneo, contribuíram para a ascensão do planejamento estratégico. Este, ao ser aplicado às políticas urbanas, procurou nortear as intervenções na cidade seguindo o pragmatismo, realismo e sentido prático característico das empresas. Segundo Abramo e Rodriguez (2005), as ações estratégicas de intervenção deveriam ter como base: definir o investimento público e privado na infraestrutura segundo objetivos econômicos (funções estratégicas do mercado); proporcionar um ambiente favorável para o consumo; buscar vantagens competitivas de excedentes do poder público[7].

Outra característica do planejamento estratégico das cidades, essencial para a difusão e aceitação de grandes projetos de intervenção, é a criação do consenso. De fato, conforme aponta Vainer (2013), torna-se necessária a difusão de uma consciência de crise, que impulsione o patriotismo, o qual subsidiará a aceitação e

---

[7] Estes excedentes correspondem aos superávits atingidos pela administração pública. Ainda que a priorização de investimentos em um ambiente propício para a reprodução do capital seja importante para a atração de empresas estrangeiras ou de alto valor agregado, o indicador de superávit aponta que o país tem capacidade de honrar suas dívidas, já que o excedente é utilizado para pagar os juros da dívida pública (BLUME, 2015). Assim, as empresas avaliam se o governo é confiável ou não para investimento em determinada região.

defesa de um projeto estratégico para inserir a cidade no mercado mundial, tornando-a atrativa para o capital. Essa consciência de crise muitas vezes está relacionada à renovação e reorientação do desenvolvimento urbano, principalmente em áreas consideradas subutilizadas ou degradadas (VAINER, 2013). Nesse contexto, deve-se buscar uma cidade mais eficiente, orientada para as oportunidades de desenvolvimento.

Essa noção de eficiência também amplia e, portanto, justificaria a participação privada na provisão de infraestrutura e serviços públicos. Nesse processo, o poder público se coloca em um papel de articulador, criando parcerias público privadas a fim de prover boa infraestrutura e bons serviços para os citadinos – e, consequentemente, para o mercado (ABRAMO e RODRIGUEZ, 2005).

Na mesma direção, Cuenya (2009), ressalta três processos importantes que explicam a ampla utilização das grandes intervenções em diversas cidades do mundo. Primeiro, a importância para as grandes empresas da aglomeração das funções centrais, dos serviços altamente especializados e das atividades culturais, as quais demandam infraestrutura compatível. Em segundo lugar, a crescente importância para a economia globalizada do capital imobiliário e do processo de financeirização, criando demanda de espaços atrativos para o capital. Por último, e relacionada aos processos anteriores, a ampliação do papel dos governos locais e suas agendas de atuação seguindo a lógica empresarial, onde as políticas urbanas passam a voltar-se, principalmente, para a rentabilidade do solo.

A partir dessa discussão sobre os resultados no espaço da cidade da prevalência da lógica do planejamento estratégico, o item a seguir aborda o conceito de Grandes Projetos Urbanos (GPU), como passaram a ser denominadas as intervenções urbanas contemporâneas de maior escala.

3.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Segundo Garay, os Grandes Projetos Urbanos (GPU) se configuram como:

> intervenciones sobre partes significativas del tejido urbano, basadas en la aplicación de nuevas modalidades de gestión, que combinan la aplicación de diferentes instrumentos, buscando incluir en su desarrollo un espectro de instituciones y actores sociales más numeroso y más complejo. (GARAY, 2012, p. 42).

Para o autor, os GPUs se configuram como uma importante ferramenta de política pública, principalmente no contexto do planejamento estratégico. Para Abramo e Rodriguez (2005), os GPUs impulsionam transformações físicas e funcionais da cidade, a partir da reconversão de espaços degradados, subutilizados ou ocupados por atividades obsoletas em áreas dinâmicas, possibilitando novas centralidades. Segundo Cuenya (2009), o GPU é utilizado em áreas estratégicas, de acordo com sua acessibilidade e possibilidades de transformação urbana, sendo que, em muitos casos, são locais já infraestruturados, como áreas portuárias, ferrovias, áreas de depósito, etc. A intenção é criar espaços que combinem usos produtivos, atrativos para o mercado, com a ideia de arquiteturas emblemáticas, projetos vitrine, centros de convenções e infraestrutura que atenda a essas novas atividades (ABRAMO e RODRIGUEZ, 2005).

Ainda que existam diversos atores envolvidos na concepção e gestão de um GPU, seu processo de implementação depende da ação direta de governos locais, que viabilizam as modificações propostas, intermediando os diferentes interesses e contradições presentes. Para Lungo e Smolka (2007), uma gestão completamente privada de um GPU dificulta o desenvolvimento socialmente sustentável da região onde ele será implementado.

Lungo (2007) destaca quatro características fundamentais dos GPUs: estrutura de gestão urbana que associa diferentes atores (público e privado, local e externo); novos arranjos que visam o financiamento do projeto; novos processos urbanos com vistas à transformação da cidade; questionamento das perspectivas tradicionais de planejamento urbano, por vezes sobrepondo as normas e políticas existentes.

Quanto à primeira característica, a liderança de um GPU deve ser assumida pelo Estado, para que em seu papel de articulador possa mediar as relações, associações e negociações decorrentes do processo. Garay (2011) aponta que o nível de complexidade de um grande projeto exige, em muitos casos, a criação de um organismo exclusivo para: gestão e implementação; análise de proposição (definição do projeto); plano do projeto; desenvolvimento de sistemas para financiamento do projeto (instrumentos, regulação e monitoramento). Para o referido autor, um GPU implica em alterações no padrão de desenvolvimento da área ou cidade, demandando um longo prazo de execução, o qual, somado a todas as outras pressões de desenvolvimento, podem provocar descontinuidades em sua efetivação. De fato, para

Lungo (2007), o tempo é uma dimensão importante do GPU, sendo necessário, para sua completa implementação, um cronograma para execução de cada etapa, a fim de evitar tais rupturas.

Para Cuenya (2009), outra característica importante de um GPU é a capacidade que as intervenções previstas têm para produzir mais valias fundiárias, não só pelas redefinições de parâmetros de uso e ocupação do solo, mas principalmente, pela provisão de serviços e infraestrutura urbana, que influenciam diretamente no preço da terra. A autora considera como a espinha dorsal da discussão acerca de GPU justamente essa geração de mais valias fundiárias. Diante disso, para a autora, a boa gestão do projeto deve cumprir os seguintes objetivos: o município participar de maneira significativa da recuperação das mais valias geradas por efeito das regulações urbanas e investimentos públicos ou privados; investimento da mais valia fundiária captada não somente em infraestrutura, mas também para mitigação dos eventuais efeitos negativos gerados pelos GPUs, atenuando desigualdades.

Entretanto, a mesma autora (CUENYA, 2009) levanta algumas problemáticas relacionadas às mais valias geradas com um GPU. A primeira está relacionada à privatização dos serviços existentes nas áreas de intervenção (portos, ferrovias, etc.). A captura das mais valias é feita pelo Estado, a partir do mais valor gerado pela sua ação de provisão de infraestrutura e serviços. Quando o setor privado é responsável por essas ações, há um problema de legitimação da captação de mais valias.

Outro problema apontado pela autora (CUENYA, 2009) diz respeito à especulação imobiliária e retorno social do empreendimento. Quando o espaço é planejado para maximizar a obtenção de mais valias, ele vai responder à lógica econômica: criar espaços e possibilidades que sejam interessantes para o mercado. Nesse contexto, garantir a criação de áreas verdes ou de lazer, ou ainda reservar áreas para habitação de interesse social, tende a ir contra a maior rentabilidade do solo (CUENYA, 2009).

O terceiro problema apresentado por Cuenya (2009) diz respeito à dificuldade que os munícipios têm em quantificar os benefícios gerados pelo GPU e fazer uma correta distribuição dos ônus e bônus decorrentes do projeto. Nessa situação, corre-se o risco de proporcionar vantagens para alguns atores privados. Além de interferências na morfologia urbana, a autora ressalta também que o projeto pode acentuar as desigualdades entre as áreas que recebem investimentos e áreas

próximas, que não recebem, contribuindo para a valorização imobiliária e, eventualmente, expulsão da população residente.

Para o enfrentamento das questões elencadas, Cuenya (2009) destaca a importância da utilização de instrumentos financeiros e formas de quantificação da mais valia gerada, de maneira a possibilitar o diálogo entre os agentes, beneficiados ou não pelo GPU. Uma gestão mais integrada e participativa mitigaria a predominância de interesses de determinados atores envolvidos no GPU.

Nessa mesma direção, Lungo (2007) aponta para o risco de que uma eventual sobreposição de normas e políticas (geralmente presentes em um GPU) facilite a instauração de um "Estado de exceção", a partir do qual o processo democrático pode ser suprimido em favor de interesses de uma parcela da população.

De fato, como destaca Cuenya (2009) em um GPU existem sempre agentes que se beneficiam (direta e indiretamente) e agentes que são prejudicados. No primeiro grupo a autora coloca os proprietários de terra, promotores imobiliários, empresas construtoras, bancos e organismos financeiros e o Estado. Há, ainda, os beneficiados de maneira indireta: grandes escritórios de arquitetura, empresas de consultoria (que realizam os estudos de viabilidade, impacto, ambiental, entre outros), empresas de serviço de segunda linha (escritórios de contabilidade, seguro, publicidade, etc.) e a burocracia pública (CUENYA, 2009). No rol dos agentes potencialmente prejudicados estão os habitantes de classes sociais mais baixas que moram na região ou proximidades dos GPUs; empresas cujas atividades se tornam defasadas para a área do projeto; residentes das áreas próximas que são afetados pela alta dos preços e podem ser obrigados a transladar-se.

Enfim, diante do exposto, entende-se como fundamental no planejamento e execução de um GPU a utilização de mecanismos para medição dos impactos gerados pelas intervenções, assim como a aplicação de medidas efetivas para mitigação dos efeitos negativos e redistribuição dos positivos. Entre essas medidas, encontram-se os instrumentos para a gestão social da valorização imobiliária provocada pelas intervenções previstas no GPU.

4 A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: TRAJETÓRIA E CONSTITUIÇÃO

A partir da década de 1970, se iniciam no Brasil os debates referentes à apropriação integral, e indevida, pelo setor privado das mais valias geradas por ação pública (SANDRONI, 2009). Esses debates são materializados na Carta de Embu[8], em 1976, cujas ideias serão posteriormente retomadas na Constituição Federal de 1988 (principalmente os artigos 182 e 183) e na Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (SANDRONI, 2009). Segundo Oliveira (2012), a Lei confronta a tendência de empresariamento urbano, elevando os governos municipais ao papel de indutores do desenvolvimento, mais do que simplesmente reguladores e articuladores.

Além disso, o Estatuto da Cidade estabelece um arcabouço de instrumentos de indução do uso e ocupação do solo, a serem utilizados pelas municipalidades, de acordo com seus desafios urbanos particulares (SOMEKH, 2009). Conforme coloca Somekh (2009), a lei propõe uma nova estratégia de gestão urbana, formulada a partir da participação direta do cidadão na normatização e construção da cidade, assim como da ampliação das possibilidades de regularização fundiária. Para a autora, o Estatuto traz protagonismo ao poder público municipal na garantia da função social da cidade.

Dentre os instrumentos definidos por esta lei, estão aqueles voltados para o ordenamento territorial: a **Outorga Onerosa do Direito de Construir** (OODC) e a **Operação Urbana Consorciada** (OUC).

O instrumento da OODC tem como fundamento o conceito de Solo Criado, presente na Carta de Embu (1976) como um mecanismo de recuperação social da valorização fundiária gerada por investimentos públicos (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005). Esse instrumento se baseia no estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento[9] básico e único para o conjunto da cidade e oferta e venda de coeficiente adicional para determinadas áreas.

---

[8] A Carta de Embu é resultado de um seminário realizado em cidade homônima, do qual participaram profissionais de diversas áreas, acerca da questão urbana no Brasil (SANDRONI, 2009). A carta estabelece uma série de diretrizes, como o solo criado, a definição de um coeficiente de aproveitamento único e o princípio da função social da propriedade.

[9] O coeficiente de aproveitamento consiste em um fator o qual multiplicado pela área total do lote indica qual a área que poderá ser construída neste, considerando todos os seus pavimentos.

Conforme define o Estatuto da Cidade, a OODC somente poderá ser utilizada em um município quando estiver regulamentada no seu plano diretor, inclusive com a definição das áreas onde poderá ser aplicada. O plano diretor deverá definir um coeficiente único e/ou básico de aproveitamento, bem como um coeficiente máximo, de acordo com a capacidade da infraestrutura existente e a densidade esperada. A OODC poderá ser aplicada para aumentar os coeficientes, no intervalo entre o básico e o máximo.

Além da OODC, o Estatuto define também a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, um instrumento que permite mudar usos definidos pela legislação urbanística, mediante pagamento de contrapartida pelo interessado. Neste caso, também deverá estar estabelecido no plano diretor quais seriam as áreas onde essa mudança poderia ocorrer.

Para Piza et al. (2005), a Outorga Onerosa pode ser entendida como um instrumento de controle urbanístico. Nesse sentido, o instrumento prevê isenções, principalmente para estimular determinados usos ou para implantar equipamentos. Além disso, as contrapartidas não precisam ser necessariamente financeiras, mas podem acontecer sob a forma de obras e serviços urbanos ou, ainda, mediante doação de bens imóveis (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2005).

O instrumento **Operação Urbana Consorciada** (OUC), que será tratado em mais detalhes neste capítulo, tem uma lógica parecida como da OODC, na medida em que permite alterações de índices urbanísticos e de características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Neste caso, entretanto, as mudanças precisam estar relacionadas a um plano urbanístico, que compõe a Operação como um todo, para a área em questão.

A exigência de associação com um plano urbano específico, torna a OUC um instrumento diretamente relacionado com a transformação e reabilitação urbanas, viabilizando alterações na cidade por meio de obras, alterações de parâmetros e concessão de incentivos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). É justamente a exigência do plano que faz da OUC um instrumento que permite viabilizar intervenções em grande escala; ou seja, considerando o objeto de discussão desse trabalho, a utilização desse instrumento passa a ser uma maneira de concretizar um GPU.

4.1 AS ORIGENS DO INSTRUMENTO OUC

O instrumento Operação Urbana Consorciada tem como referência as *Zones D'Aménagement Concerté* (ZAC) ou "Zonas de Planejamento Concertada", instrumento que foi instituído no código urbano francês na década de 1970 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

O instrumento francês foi instituído pela lei de ordenação do solo deste país em 1967, substituindo, a partir de 1976, zonas (operações, para os franceses) que previam tipos diferenciados de ocupação (OLBERTZ, 2011).

As ZACs presumem que haverá uma maior interferência do Estado no contexto urbano, por meio de ações diretas de urbanização, mobilização e recuperação de valorização imobiliária:

> As ZACs apresentam, além disso, dimensões variadas e geram impactos diferentes na cidade, bem como transformações que proporcionam maior ou menor efeito e são sentidas por diferentes raios de abrangências (...) Um fator comum, independente da dimensão da atuação urbanística disposta no plano da ZAC, é que esse instrumento busca servir às escalas diferentes de forma a melhorar a articulação da área do projeto com a cidade. (MONTEIRO, 2014, p. 262).

A criação de uma ZAC requer um documento consistente, que deverá conter desde estudos sobre aspectos econômicos relativos à região a ser impactada, até estudos de impacto ambiental. Seu objetivo é promover o desenvolvimento, reconfiguração ou recomposição dos lugares, a partir da intervenção direta do Estado na propriedade privada (MONTEIRO, 2014). Segundo explicado por Monteiro (2014), a utilização do instrumento supõe que o Governo adquira imóveis, por prioridade de compra ou desapropriação, de maneira a criar estoques para implementação de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e provimento de habitação. Nesse sentido, as ZACs podem ser utilizadas para implementação de habitação de interesse social em áreas pré-definidas da cidade.

Outro aspecto a destacar, é que o código urbanístico francês define a obrigatoriedade da participação de moradores da área, associações e demais interessados para a definição de uma ZAC (MONTEIRO, 2014). Segundo Olbertz (2011), a iniciativa da criação da ZAC é pública, mas sua materialização pode ser feita diretamente pela pessoa pública que a criou, ou indiretamente, por pessoa pública ou privada.

Até o ano de 2000, a aplicação das ZACs exigia um *plan d'amanagément de zone* (PAZ), que continha as principais modificações previstas para a área, destinação das superfícies a serem criadas (os usos), diagramação de espaços públicos, etc., configurando-se como um verdadeiro plano urbanístico (MONTEIRO, 2014). Sendo assim, a instituição de uma ZAC pressupunha um plano completo de intervenção, não se limitando apenas a uma definição legal ou de flexibilização de parâmetros.

A partir da aprovação da Lei de Solidariedade e Renovação Urbanas (13 de dezembro de 2000), o *plan local d'urbanisme* (plano local de urbanismo – PLU) foi definido como principal instrumento de planejamento no nível local - semelhante ao Plano Diretor brasileiro (OLBERTZ, 2011). Desde então, as ZACs passaram a ser utilizadas como maneira de implementar o PLU, estando submetidas às diretrizes definidas por ele (OLBERTZ, 2011).

O financiamento e viabilização das ZACs partem do princípio de seu autofinanciamento, sendo que os custos das obras devem ser equivalentes à valorização gerada por elas, a qual será recuperada via venda de terrenos e de direito de construir (MONTEIRO, 2014). A experiência francesa demonstra, portanto, uma estreita relação entre o instrumento e o conceito de projeto urbano.

As primeiras experiências brasileiras com as Operações Urbanas não tinham como princípio o autofinanciamento do projeto, mas sim a flexibilização do zoneamento e permissão de alterações nas regras de controle do uso e ocupação do solo, em troca de pagamento de contrapartidas (FIX, 2001, ROLNIK, 2015). Além disso, as primeiras propostas tinham como base a concessão de índices construtivos e definição de usos, de maneira desarticulada de um projeto urbano para a área.

Uma das primeiras experiências com instrumentos similares à OUC no Brasil ocorreu em São Paulo. A Lei de Desfavelamento do município (Lei Municipal nº 10.209/1986), na gestão de Jânio Quadros, oferecia a possibilidade de conceder ao proprietário da terra que estivesse ocupada por uma favela a perspectiva de construir mais que o permitido pelo zoneamento. Parte do lucro obtido por esse incremento de potencial construtivo deveria ser aplicado na construção de casas populares na periferia, as quais seriam doadas para o Poder Público (ROLNIK, 2015). Entretanto, essa flexibilização somente seria concedida mediante a apresentação de uma proposta de "operação interligada", que demonstrasse o conjunto integrado das modificações previstas para a área. Ou seja, a execução de uma Operação Interligada estava condicionada a um plano específico, aprovado pelo poder executivo municipal,

o qual deveria ser acompanhado por um estudo de viabilidade econômica (MONTEIRO, 2014).

Em suma, as experiências de Operações Interligadas desenvolvidas inicialmente, visavam a construção de habitações de interesse social, em conjunto com a iniciativa privada (OLBERTZ, 2011).

Em 1991, na gestão de Luíza Erundina, foi instituída em São Paulo a Lei nº10.090, que inseriu no contexto legal do município a figura da Operação Urbana, sem o termo *interligada* (OLBERTZ, 2011). Essa lei instituiu a Operação Urbana do Anhangabaú, que visava à revitalização da área central da cidade, a partir de intervenções coordenadas pela prefeitura, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados (OLBERTZ, 2011).

Na gestão do prefeito Paulo Maluf, a Lei Municipal nº 11.773/1995 alterou as condições relativas às operações. A principal alteração consistia na exigência de pagamento de uma contrapartida monetária destinada à construção de moradias para pessoas residentes em aglomerados subnormais como contrapartida pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos (OLBERTZ, 2011, MONTEIRO, 2014). Essa iniciativa foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Belo Horizonte foi outro município a adotar a figura jurídica das *operações urbanas* como forma de financiamento de projetos urbanísticos, antes da regulamentação pelo Estatuto da Cidade. Em 1993, a então vereadora Neusinha Santos, apresentou o Projeto de Lei nº 252 com a proposta de

> (...) efetivar intervenções articuladas do ponto de vista urbanística, capazes de promover a reestruturação do sistema viário, o reordenamento de espaços públicos, a regularização de terrenos e edificações, etc., levando em conta as possibilidades de modificação dos padrões de uso e ocupação do solo. (COTA, 2010, p. 275).

A flexibilização de parâmetros foi justificada como forma de atração da iniciativa privada para a área de aplicação da operação, de maneira a arrecadar recursos (contrapartidas) que pudessem ser reaplicados nas obras previstas pela intervenção (COTA, 2010). Monteiro (2014) destaca que na tramitação dos Projetos de Lei, houve uma significativa articulação do setor imobiliário. A partir do conhecimento da experiência paulista, o setor empresarial local vislumbrou na parceria com o Poder Público possibilidades de ganhos significativos.

Posteriormente a essa primeira proposta, o Plano Diretor do Município de Belo

Horizonte (Lei Municipal nº 7.165/1996) e Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo do mesmo município (Lei Municipal nº 7.166/1996), incorporaram a regulamentação das operações urbanas sem, entretanto, explicitar o caráter redistributivo que deveria estar atribuído ao instrumento. De acordo com Monteiro (2014), a legislação apenas designava ao Poder Público a função de coordenação da intervenção, com liberdade para a condução das parcerias, ao passo que os investidores encontravam muitas alternativas para mudanças de parâmetros urbanísticos. De acordo com o autor, no município, no período entre 1996 e 2010, foram regulamentadas doze operações urbanas.

4.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO INSTRUMENTO

O instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC) é definido pelo art. 32, § 1 da Lei 10.257/2001 (o Estatuto da Cidade):

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

A OUC é, segundo Olbertz (2011) uma parceria público-privada, na medida em que prevê: participação da população e da sociedade civil na formulação e no controle da operação; participação da iniciativa privada na execução da operação, como polo negociador de anistias e direitos de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo.

A OUC é focada na ação municipal, mediante definição de um perímetro dentro do município como área da operação[10], sob o controle deste ente federativo (OLBERTZ, 2011).

Para mediar a participação privada no processo de transformação urbana, o poder público pode conceder incentivos, tais como a flexibilização nos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo da área a ser atingida pelo instrumento. Esta flexibilização ocorre mediante concessão de potencial adicional de construção,

---

[10] Para Olbertz (2011), o termo "Operação" demonstra a vocação que o instrumento tem para a execução de algo que é previamente definido

garantidos a partir da emissão de certificados, que são comercializados na bolsa de valores e só podem ser utilizados na área delimitada pelo instrumento e seguindo limites estabelecidos em legislação específica municipal (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). A venda desses certificados antecipa a obtenção de recursos, que poderão ser aplicados nas obras e melhorias urbanas da região. Ao mesmo tempo, os certificados conferem aos proprietários a titularidade sobre possíveis valorizações futuras (CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Neste contexto, verifica-se uma relação entre os instrumentos Operação Urbana Consorciada (OUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). De fato, em uma OUC, o direito de construir será comercializado a partir da emissão dos CEPACs (Certificado de Potencial Adicional de Construção). O resultado dessa venda é que irá viabilizar as obras no perímetro da OUC (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). A definição de um perímetro para a OUC, portanto, visa garantir que os recursos obtidos não sejam utilizados em outras áreas da cidade.

Segundo ressaltam Maricato e Ferreira (2002), assim como todos os instrumentos previstos pelo Estatuto, a OUC, por si só, não tem propriedade de ser nociva ou benéfica na construção de uma cidade democrática. Entretanto, os autores ressaltam que, no caso das OUC, há a convivência dos interesses de mercado e o ideário do direito à cidade, a partir do momento em que o instrumento foi concebido dentro do contexto do Estatuto da Cidade e das ideias do movimento da reforma urbana.

A ideia básica da OUC está relacionada à transformação de determinadas áreas da cidade, a partir do comando do Poder Público municipal, em parceria com o setor privado (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). Para os autores, o Estatuto da Cidade estabelece exigências para utilização da OUC, de forma a garantir que os benefícios gerados pela implementação dos projetos sejam redistribuídos entre a população afetada, o Poder Público e os investidores privados. Ou seja, o Estatuto prevê a possibilidade de recuperação das mais valias geradas pela (re)estruturação física dos espaços e/ou alterações na legislação urbanística vigente, que fazem parte de uma OUC.

O Estatuto da Cidade exige que a OUC seja regulamentada em lei específica pelos municípios que optarem por lançar mão do instrumento. Desta maneira, não é cabível a regulamentação de uma OUC via ato administrativo e nem mesmo que a lei se afaste de diretrizes urbanas preestabelecidas (pelo plano diretor ou outras

legislações vigentes).

Neste sentido, Olbertz (2011) ressalta que, por englobar a execução de um plano urbanístico e a transformação de índices e usos definidos por leis de zoneamento e/ou plano diretor, é essencial que a lei municipal defina objetivamente como se dará a aplicação da OUC, uma vez que o instrumento produzirá direitos e obrigações gerais para a área delimitada (OLBERTZ, 2011).

Segundo Olbertz (2011), a Operação Urbana Consorciada, em si, não é um plano. Ela é composta pelo plano e por sua operacionalização, o que propicia a continuidade do processo de planejamento até o atingimento de seus resultados.

A realização de uma OUC pressupõe a elaboração de estudos prévios, com objetivo de realizar uma leitura da área objeto de intervenção. De maneira que, de acordo com Olbertz (2011), antes mesmo de se instituir a Lei Municipal que irá regulamentar a operação, esse plano já estará pronto – ainda que não esteja necessariamente acabado. Dentre os estudos mais comuns realizados para a elaboração e implementação de uma OUC, está o estudo de impacto de vizinhança[11] e o estudo de viabilidade econômica e financeira.

O documento que oficializa a transação financeira da compra de potencial construtivo em uma OUC no Brasil é o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), sendo que o conceito e funcionamento do mesmo será apresentado no item a seguir.

4.3 O CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO - CEPAC

Segundo Sandroni, (2013), o CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção) foi uma criação, de 1995, do município de São Paulo, para financiamento da ampliação da avenida Faria Lima. Ele foi concebido de modo vinculado à OUC Faria Lima[12], de maneira a separar a contrapartida econômica, da realização do projeto que origina a emissão dos certificados (SANDRONI, 2013).

---

[11] O estudo de impacto de vizinhança (EIV) é um instrumento regulamentado pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no art. 36, como uma Lei municipal que "definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

[12] Lei Municipal nº 11.732/1995, que instituiu a Operação Urbana Faria Lima, revogada pelas Leis nºs 13.769/2004 e 13.781/2004.

Para Ferreira e Maricato (2002), por meio do dispositivo é possível lançar no mercado financeiro títulos de um estoque edificável a mais da área correspondente à Operação. Para os autores, a vantagem do CEPAC para o Poder Público, é que permite antecipar a arrecadação dos recursos necessários para a implementação das obras.

Segundo Sandroni (2013), a utilização dos certificados não foi um sucesso na primeira vez em que foram adotados. Primeiro, devido à dúvida sobre o cálculo da contrapartida, em função da dinâmica da valorização. Além disso, o dispositivo suscitou uma questão jurídica, argumentando-se que a emissão dos certificados poderia aumentar a dívida pública do município. Somente com a Operação Urbana Água Espraiada, já em 2001, ocorreu a primeira utilização efetiva dos certificados (SANDRONI, 2009).

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, garantiu a validação para utilização dos CEPACs. Para a sua utilização, a lei que estabelecer a Operação Urbana deve destacar a quantidade de certificados que serão emitidos e vendidos via leilão, assim como a máxima metragem quadrada que será permitida para fins residenciais e não residenciais (BRASIL, 2001).

De acordo com Sandroni (2013), as principais características do CEPAC são:

- A utilização se dá em 3 maneiras distintas: aumentar o potencial construtivo de um terreno; realizar a mudança de uso ou ainda alterar a taxa de ocupação de uma área;

- Cada intervenção no perímetro da OUC, previsto no projeto geral, será objeto de uma emissão específica de CEPACs, sendo que a quantidade máxima de títulos oferecidos será igual ao resultado da divisão do custo estimado pelo valor mínimo de emissão de certificados;

- Novos leilões somente ocorrerão quando as obras anteriores estiverem concluídas, todos os certificados emitidos anteriormente forem adquiridos e todos os recursos necessários forem assegurados;

- A aquisição do CEPAC não é condicionada à necessidade de se ter uma propriedade na área da operação.

Considerando as características dos CEPACs, segundo destaca Monteiro (2014), amplia-se a gama de investidores no perímetro da operação, uma vez que os mesmos podem ser adquiridos em leilões junto à Bolsa de Valores. O fato de os certificados poderem ser comprados por qualquer interessado, segundo Ferreira e

Maricato (2002), pode gerar especulação, na medida em que a utilização (o exercício) do potencial adquirido não é imediata à sua compra.

Em decorrência da dinâmica dos CEPACs estar atrelada ao mercado financeiro, Ferreira e Maricato (2002), atentam para o risco de a especulação tornar-se elemento motivador da renovação urbana. O processo de valorização é o combustível dos CEPACs, portanto, ainda segundo os autores, dificilmente uma área de interesse social vai ter um valor de certificado atrativo para o mercado.

Outra possibilidade de ganho com a compra de CEPACs é pela valorização dos terrenos na área da operação, decorrente das obras públicas implementadas e/ou empreendimentos privados executados (MONTEIRO, 2014).

Os CEPACs são apenas uma fonte de recursos, o controle pelo Poder Público é relativo, visto que como qualquer título lançado no mercado financeiro, existem riscos atrelados a ele, conforme explicitado no trecho a seguir:

> (...) os valores dos certificados podem aumentar ou diminuir em decorrência de oferta e procura e, estando atrelados ao controle de estoque das operações, podem ser valorizados ou desvalorizados de acordo com as intervenções em infraestrutura e embelezamento nos setores onde o instrumento abarca e com o interesse do mercado imobiliário em edificar em locais específicos. A utilização dos títulos, sendo limitada pelo potencial construtivo determinado pela lei que regulamenta o estoque de área adicional dentro dos setores da operação, agrega a possibilidade de exaurir em certas regiões, que chegam ao limite do estoque de metros quadrados a serem edificados. (MONTEIRO, 2014, p. 239-240).

Ainda que a utilização de CEPACs ofereçam riscos para a completa implementação da OUC, os municípios vêm utilizando o instrumento para viabilizar grandes projetos de intervenção urbana. Além de São Paulo, é possível observar experiências no Rio de Janeiro, com o Porto Maravilha; em Belo Horizonte, no projeto Nova BH; em Curitiba, com a Linha Verde. Este último será tratado em maiores detalhes no capítulo a seguir.

5 A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA COM A OUC LINHA VERDE

5.1 PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA: DO DISCURSO À PRÁTICA

Curitiba é o município polo de sua Região Metropolitana, a qual contempla 29 municípios, totalizando uma população de 3.223.836 habitantes (COMEC, 2018). Dentre as regiões metropolitanas brasileiras, é a segunda maior em extensão, com 16.581,21km^2 (COMEC, 2018). Somente Curitiba concentra 54,34% da população total, com 1.751.907 habitantes, ocupando uma superfície de cerca de 435 km^2, subdivididos em 75 bairros (COMEC, 2018).

Em 1940, foi elaborado o primeiro plano diretor de Curitiba, Plano Agache, sob responsabilidade do urbanista francês Alfred H. D. Agache (PEREIRA, SILVA, 2016). Nele, a cidade era estruturada segundo um zoneamento, a partir da adoção de um código de edificações e do Plano de Avenidas, de conformação radiocêntrico, antecipando os corredores de transporte, pelos quais a cidade ficaria conhecida futuramente (SOFFIATTI, 2012). Conforme ressalta Brandenburg (2014), a proposta tinha forte ligação com conceitos modernistas, materializados em um zoneamento rígido, com divisão da cidade em setores funcionais, previsão de infraestrutura de saneamento e sistema viário voltado para o automóvel. Além disso, segunda a autora, o Plano era endossado pelo momento político vivido pelo país, a partir de uma forte intervenção do Estado na economia, que visava a aceleração do processo de industrialização, com avanços tecnológicos, adensamento populacional, expansão horizontal e vertical, desenvolvimento do mercado imobiliário e aumento do número de automóveis; questões que exigiam intervenções no espaço urbano.

Contudo, devido ao crescimento acelerado da cidade e à indisponibilidade financeira do poder público municipal para a viabilização das obras previstas, o plano tornou-se obsoleto.

Conforme destacado por Brandenburg (2014), na década de 60, sob gestão do governador do estado Ney Braga (1962-66), foi elaborado o Plano de Desenvolvimento do Paraná, pela SAGMACS (*Société pour l'aplication du Graphisme et de la Mécanographies à l'Analyse*). O plano diagnosticava que Curitiba não era uma centralidade regional, e muito menos se configurava enquanto capital. O plano, então, traz algumas propostas para reverter esse quadro: constituição de uma Companhia de Desenvolvimento Urbano, formada pela Sociedade de Desenvolvimento Regional,

Prefeitura e particulares; constituição de um órgão permanente de planejamento e controle do desenvolvimento urbano no quadro da administração municipal; e, por último, a formação de um distrito industrial (BRANDENBURG, 2014).

Em 1965, a empresa Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda faz a revisão do Plano Agache, originando o "Plano Preliminar de Urbanismo" (PPU), em consórcio com o escritório do urbanista Jorge Wilheim. O plano foi aprovado como lei no ano seguinte, como Lei Municipal n. 2.828/1966 (SOFFIATTI, 2012). O plano apresentava uma proposta de desenvolvimento e expansão urbana ao longo de eixos lineares e não mais de maneira radial, como constava no Plano Agache (SOFFIATTI, 2012; PEREIRA, SILVA, 2016).

De acordo com Pereira e Silva (2016), a partir da década de 1970 o PPU passa a ser efetivamente implementado, mediante obras físicas de grande porte para implantação dos eixos viários, denominados vias estruturais, que tinham como propósito para induzir o crescimento da cidade nos sentidos nordeste e sudoeste.

Em 1975, foi aprovada a Lei n. 5.234, que complementa o Plano Diretor, definindo diretrizes para o zoneamento da cidade. A Lei, conforme Pereira e Silva (2016) destacam, limita a ocupação e adensamento das áreas periféricas de Curitiba, de maneira a consolidar os Setores Especiais correspondentes às estruturais e adjacências.

Vale ressaltar que, conforme coloca Albuquerque (2007), a década de 1970 foi, de maneira geral, importante para o planejamento urbano no Brasil, sendo este considerado principal instrumento de ação do Estado no nível municipal. É deste período a criação do Sistema Nacional de Planejamento Urbano, sendo elaborados diversos Planos Diretores municipais, sob coordenação e financiamento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Entretanto, conforme apontado pela autora, os planos elaborados neste período demonstram uma concepção excessivamente tecnocrata, burocrática e desenvolvimentista, seja no diagnóstico orientado para os problemas urbanos, seja nas propostas de ação, que atribuíam ao plano e projeto a função de ordenadores e racionalizadores do espaço urbano.

Esse viés autoritário, tecnocrático, de incapacidade operacional e distante da realidade dos planos elaborados neste período não é reconhecido nos discursos relativos ao planejamento em Curitiba. Pelo contrário, Curitiba é considerada expressão do "milagre brasileiro", do desenvolvimento capitalista pretendido pelo país (BRANDENBURG, 2014), já que o planejamento estava orientando a cidade "para

frente", dirigindo o crescimento urbano segundo um conceito de eficiência (ALBUQUERQUE 2007). Além disso, a capital paranaense se destacava pelo que Albuquerque (2007) chama de caráter "implementativo" de seu planejamento urbano. Isto é, o sucesso não vinha somente da elaboração e aprovação de um plano, mas também da capacidade do município em implementar as propostas, tornando-as factíveis.

Nesse sentido, segundo reflexão de Brandenburg (2014), e de acordo com a conceituação apresentada anteriormente, pode-se afirmar que os primeiros GPUs são implementados em Curitiba na década de 70, com a construção dos eixos estruturais (implementação das vias), criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), intervenções no centro e do conjunto de parques (Barigui, Tanguá e Tingui). Para a autora, as obras se configuram enquanto GPUs devido à sua escala, complexidade e rupturas provocadas pelas intervenções no espaço público.

Após a apresentação do contexto do planejamento em Curitiba, a seguir é feita a discussão quanto a Operação Urbana Linha Verde, verificando sua constituição e implementação enquanto um grande projeto urbano (GPU).

5.2 A OPERAÇÃO URBANA LINHA VERDE EM CURITIBA

O Plano Serete, assim como o Plano Agache, apontavam a antiga BR-116 como limite à expansão da cidade de Curitiba (SOFFIATTI, 2012). Esta rodovia tem uma extensão de 4.524km e conecta importantes municípios de 10 estados do Brasil (SOFFIATTI, 2012).

Entretanto, no contexto urbano de Curitiba, a rodovia se coloca como uma "barreira" para o crescimento, principalmente devido às restrições ambientais (mananciais de abastecimento) para expansão da ocupação em direção ao leste e oeste da cidade.

Diante dessas restrições, a região sul torna-se o principal vetor de expansão. Entretanto, por se tratar de uma região fora dos limites do planejamento (porque fora do perímetro de expansão preliminar), a área sul da cidade não recebeu, em um primeiro momento, investimentos públicos, constituindo-se como polo de atração para a população de baixa renda que não tinha acesso a outras áreas da cidade (SOFFIATTI, 2012). Porém, na década de 1970, a ocupação dessa área torna-se

extensiva, ultrapassando os limites da BR-116, principalmente em direção aos municípios de Pinhais e São José dos Pinhais.

Justamente neste período, foi aprovada a Lei Municipal nº 5.234/1975, que definiu, junto com seus decretos complementares, alterações no zoneamento, mas assegurando continuidade às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de 1966. Uma das alterações da lei, de acordo com Pereira e Silva (2016), foi o incentivo à ocupação das áreas adjacentes aos eixos estruturais (denominados Setores Especiais), mediante a proposição de parâmetros que estimulavam o adensamento, assim como usos voltados à habitação, comércio e prestação de serviços.

No ano 2000 foi aprovada a Lei Municipal nº 9.800, propondo um novo zoneamento, de forma a seguir consolidando o Plano Diretor de 1966. Em relação à BR-116, esta era considerada como um eixo de desenvolvimento, prevendo-se incentivos para diversificação de usos e a implementação de transporte coletivo de alta capacidade (PEREIRA, SILVA, 2016).

Soffiatti (2012) ressalta, entretanto, que desde o reconhecimento da BR-116 como barreira ao crescimento urbano, esta foi alvo de diversos projetos de revitalização/transformação, que receberam diferentes denominações: BR Vida, BR Cidade e Eixo Metropolitano.

Conforme apresenta o autor, o Projeto BR Vida, do início da década de 1990, tinha por objetivo propor uma transposição da BR 116, a fim de integrar a cidade e facilitar investimentos públicos na porção leste da rodovia. Eram previstos bolsões de trânsito, que serviriam para facilitar a transposição da rodovia, assim como reduzir a velocidade ao longo desta. Ainda segundo Soffiatti (2012), em meados dos anos 1990, o fluxo na rodovia já era de 35 mil veículos, sendo que apenas dois terços era considerado tráfego urbano. Entretanto, transcorrido o tempo, poucas foram as alterações efetivas decorrentes do projeto, não havendo modificações significativas quanto ao cenário de conflito existente.

Em 1998 foi elaborado um outro projeto – o BR Cidade, que previa a construção de trincheiras para a transposição da BR 116, assim como a abertura de marginais, pelas quais aconteceria o tráfego urbano na região, comunicando-se com a rodovia em alguns pontos (SOFFIATTI, 2012). A municipalidade, a partir desse projeto, passou a assumir a antiga rodovia como uma via urbana, promovendo mudanças no uso do solo e considerando a área como um eixo de desenvolvimento e expansão urbanos (CURITIBA, 2016).

Em 2004, nas alterações da legislação relativa ao Plano Diretor, a BR-116 passa a ser considerada como um Eixo Estruturante, também chamado de Eixo Metropolitano, estabelecendo-se a aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada para viabilizar as obras necessárias. O projeto recebe, então, a denominação de Projeto Linha Verde, e se consolida a partir da conclusão dos contornos que circundam a cidade, criando uma alternativa e desvio para o tráfego rodoviário pesado, passando a ser desnecessária a utilização do trecho urbano da rodovia para esse tipo de tráfego (SOFFIATTI, 2012).

Para que a via se consolidasse como um novo Eixo de Adensamento, de acordo com Pereira e Silva (2016), houve alteração de parâmetros urbanísticos, com instituição de mecanismos de incentivo à ocupação e adensamento; mudança da zona de serviços para uso misto, com possibilidade de acréscimo de potencial construtivo via transferência do direito de construção.

Segundo Soffiatti (2012), o Projeto Linha Verde teve início somente a partir da concessão definitiva da via ao domínio municipal e da abertura, em 2003, do Contorno Leste. O primeiro trecho das obras, Linha Verde Sul, foi inaugurado em 2009, com extensão de 9,4km, correspondendo a 55% do total do projeto (SOFFIATTI, 2012). Para a execução dessa fase, em 2003, o município obteve financiamento, via Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A previsão era de recursos para a execução completa da proposta, entretanto, em função da desvalorização do dólar entre a assinatura do contrato e a efetiva liberação do recurso, foi necessária a divisão da implementação em duas etapas: Linha Verde Sul e Linha Verde Norte (SOFFIATTI, 2012).

A segunda etapa, a Linha Verde Norte, foi financiada através de um empréstimo negociado entre o município e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Segundo apontado por Soffiatti (2012), cada agência financiadora fez exigências diferenciadas. Para o BID, houve maiores exigências quanto aos aspectos sociais do projeto, tais como regularização fundiária, em especial no reassentamento de áreas (Vila Nori, no Pilarzinho e Jardim Acrópole, no Cajuru). Para a AFD, foram priorizados os aspectos ambientais, como exigência de apresentação do Relatório de Balanço de Carbono de todo o empreendimento da Linha Verde Norte.

Simultaneamente a esses projetos, a Lei Municipal nº. 11.266/2004 regulamentou os instrumentos de gestão previstos no Estatuto da Cidade, dentre eles as Operações Urbanas Consorciadas. Como a Lei Municipal 9.800/2000,

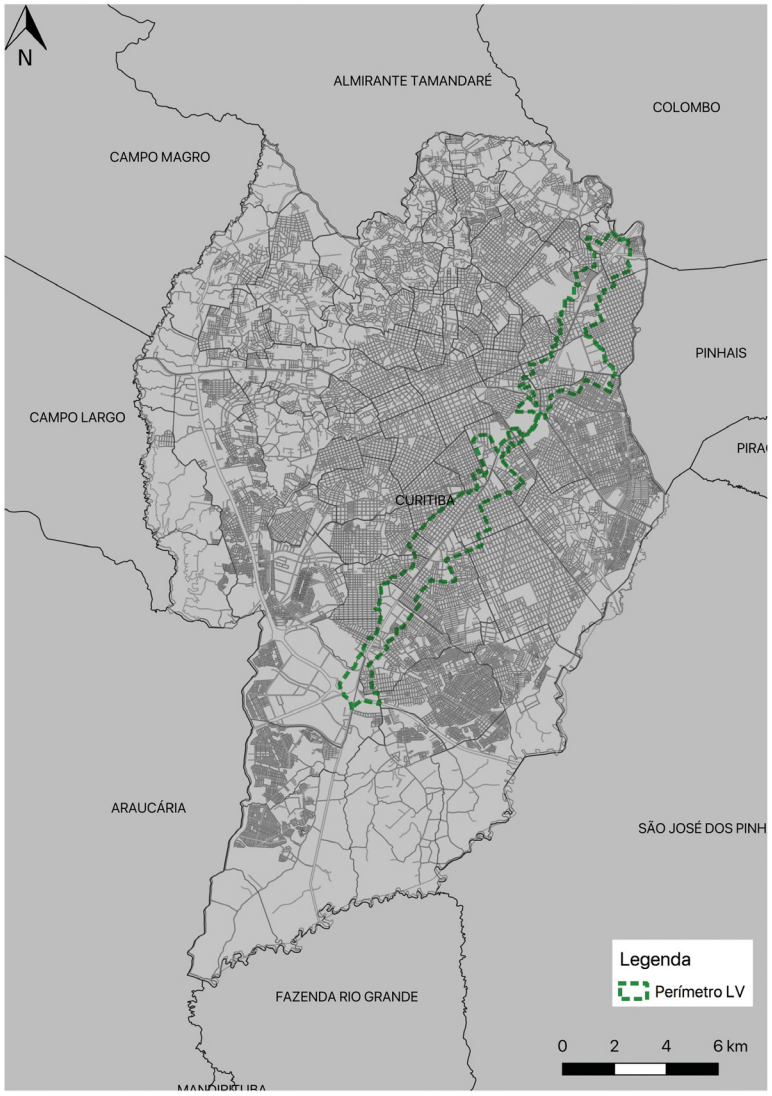
correspondente ao zoneamento da cidade, já previa a região da Linha Verde como um Eixo de Adensamento (CURITIBA, 2016), foi então definida a Operação Urbana Linha Verde (OUC - LV). Aprovada pela Lei Municipal nº 13.909/2011, a OUC estabeleceu transformações urbanísticas para a área, a partir de adensamento, diversificação de usos e criação de um corredor de transporte de importância metropolitana.

Em 2011, o perímetro definido pela Linha Verde, que pode ser observado na Figura 1, contabilizava uma população de 82.000 habitantes, em uma área de aproximadamente 2.500 ha. A área possuía 5,7 milhões de metros quadrados construídos, com coeficiente de aproveitamento (CA) de 0,27 (GAVRILOFF, 2013).

De acordo com estudo realizado pela FIPE (2011), nos terrenos da região da OUC Linha Verde predominavam os usos habitacionais, de comércio e serviços, totalizando juntos 62% da área de terreno líquida da região. Outro aspecto a ser observado é a expressiva presença de terrenos vagos, representando 3,8 milhões de metros quadrados, totalizando 18% do total de terrenos no perímetro da operação, dos quais 45% somente no Setor Sul.

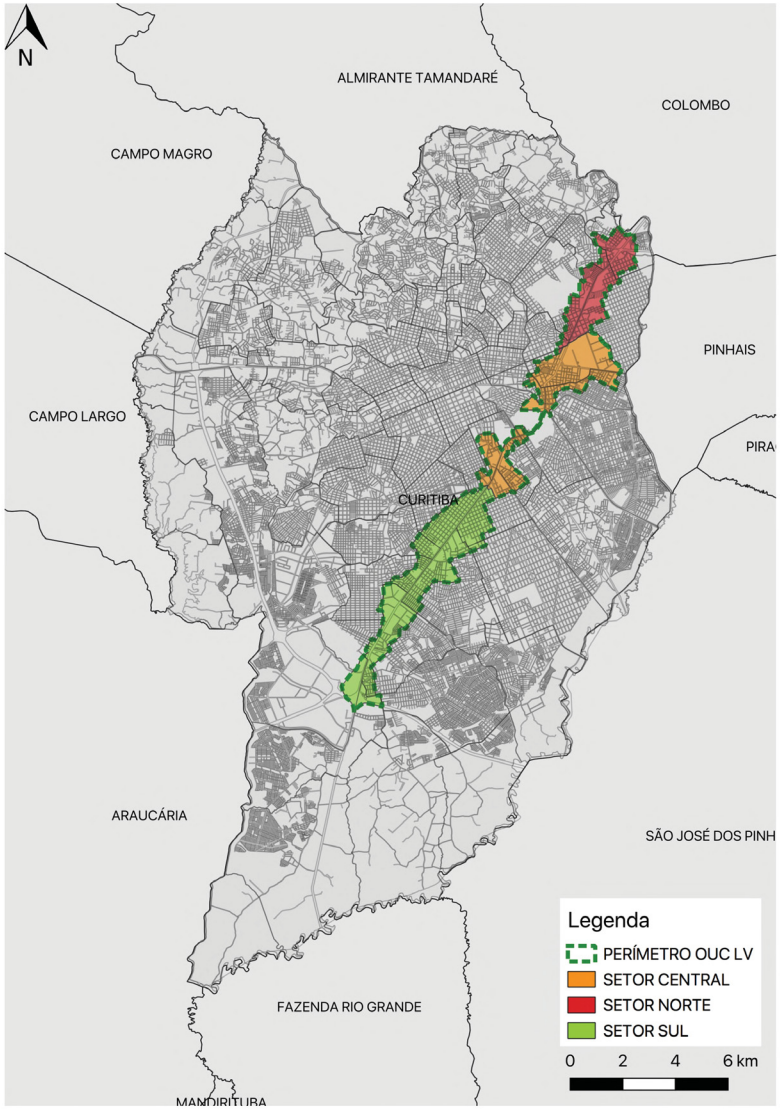
O perímetro foi subdividido em três setores, conforme pode ser observado na figura 2, com tratamento específico para cada um deles. O Setor Norte, abrange os bairros Atuba, Tingui, Bacacheri, Bairro Alto e Jardim Social; o Setor Central, os bairros Tarumã, Cristo Rei, Capão da Imbuia, Jardim Botânico, Cajuru, Jardim das Américas, Prado Velho, Guabirotuba e Parolin. E o Setor Sul corresponde aos bairros Hauer, Fanny, Novo Mundo, Xaxim, Capão Raso, Pinheirinho, CIC e Tatuquara.

FIGURA 1 – PERÍMETRO LINHA VERDE.



Fonte: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

FIGURA 2 – SETORES LINHA VERDE.



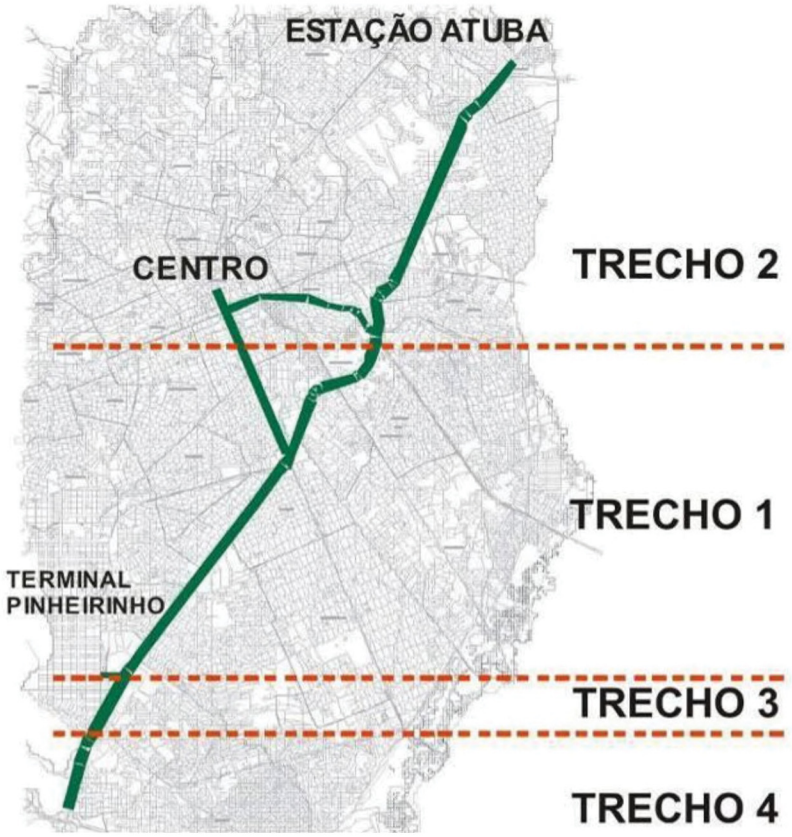
Fonte: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

O setor norte se caracterizava por ter seu território ocupado majoritariamente por uso habitacional, correspondendo a 40% da área total construída na região. Junto com o uso comercial e serviços, chegava a 66% da área. É importante ressaltar a expressiva quantidade de terrenos vagos, que respondiam por 27% da área total do setor. Já no setor central, a área construída era predominantemente para comércio e serviços, com 41% do total, seguido de uso residencial (26%) e lotes vagos (15%). Exceto pela área de intersecção com o eixo de adensamento da Affonso Camargo e na Zona Especial Desportiva, as edificações eram basicamente horizontais (mais 90% do total). Por último, a caracterização da ocupação do Setor Sul era bastante semelhante com o Norte, com usos comerciais e serviço e habitacionais respondendo por 59% do total de área construída. Entretanto, a proporção de terrenos vagos seria a mais expressiva, como já mencionado, correspondendo a 46% do total da área do setor.

Assim, segundo estudo da FIPE (2011), o território da OUC Linha Verde tinha ocupação predominantemente horizontal e de baixo e médio padrão. Sendo que as tipologias de edificação verticais eram de médio padrão e possuíam localização bastante específica. Além disso, outros dois aspectos importantes a ressaltar são a expressiva presença da tipologia de galpões, que respondiam a 12% do total de área construída para comércio e serviços (786 mil m^2) e a quantidade de terrenos vagos concentrados nos setores sul e norte.

Tendo em vista que o Setor Sul já contava com obras executadas e em processo de consolidação, em 2009, o Projeto Linha Verde foi dividido em 4 trechos, para definição do programa de intervenção de cada área, conforme figura 3. O trecho 1, concluído em 2009, corresponde à Linha Verde Sul; os trechos 3 e 4 são prolongamento do primeiro, entre o Pinheirinho e o Contorno Sul; por último, o trecho 2, correspondente a Linha Verde Norte (CURITIBA, 2016). A intervenções do trecho 3 foram executadas com recursos do Programa Pró-transporte, dentro das exigências firmadas com o Governo Federal para a Copa 2014 e os trechos 2 e 4 deverão ser executados com recursos da Operação Urbana Consorciada.

FIGURA 3 - TRECHOS DE IMPLANTAÇÃO PROJETO LINHA VERDE.



Fonte: CURITIBA, 2016.

Para fins de implementação do trecho 2, correspondente à Linha Verde Norte e Central, este foi dividido em 4 lotes (figura 4): o lote 1, com início de implantação em 2011, com recursos da AFD, entre a Universidade Federal do Paraná e o Viaduto do Tarumã; lote 2, correspondente à região da Av. Vitor Ferreira do Amaral; lote 3, entre a região da Estação Tarumã e região da Estação Fagundes Varela; e, por último, o lote 4, entre a Estação Fagundes Varela e a Estação do Atuba (CURITIBA, 2016). Os três últimos lotes teriam suas obras implementadas a partir dos recursos provenientes dos leilões de CEPACs.

FIGURA 4 – LOTES TRECHO 2 - LINHA VERDE NORTE.



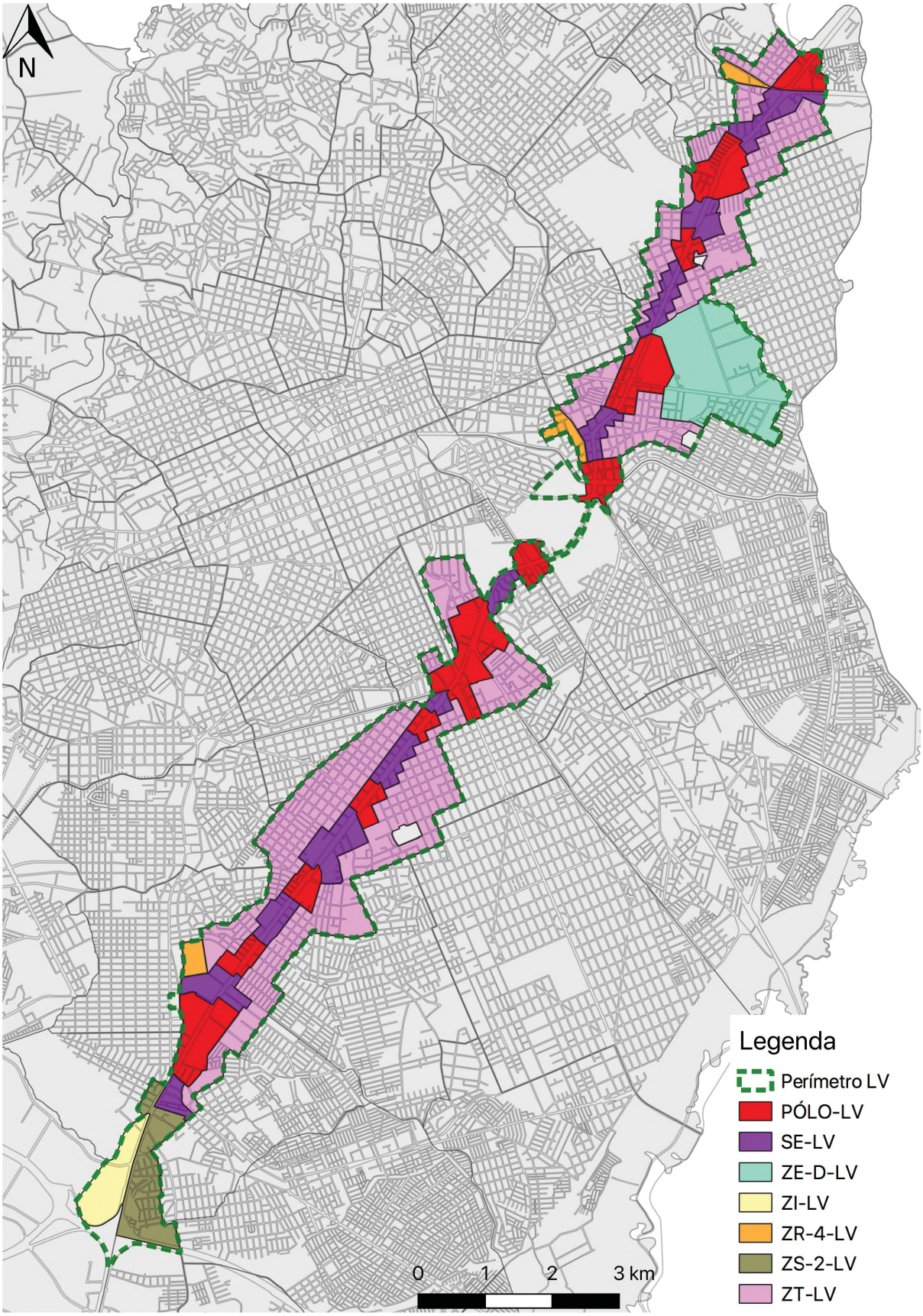
Fonte: CURITIBA, 2016.

Além da divisão em setores e lotes, foi definido um zoneamento específico para a Linha Verde (figura 5), composto por sete tipos de zonas, com parâmetros diversificados em relação ao adensamento e previsão de concessão de coeficiente adicional de construção e usos (CURITIBA, 2016):

1 – Polos (PÓLO-LV): áreas onde se permite alta e média densidade, a partir de um coeficiente de aproveitamento básico de 1,0, podendo atingir até 4,0 (com aquisição de CEPACs), com verticalização em altura livre, voltada para usos comercial, serviços e habitacional em lotes de no mínimo de 1.000m^2;

2 - Setores Especiais (SE-LV): localizados ao longo do eixo da via, entre os Polos, prevendo média e alta densidade; coeficiente de aproveitamento básico de 1,0, também podendo atingir até 4,0, mas com recuos maiores e menor taxa de ocupação; usos, verticalização e lote mínimo tal qual nos Polos;

FIGURA 5 – ZONEAMENTO LINHA VERDE.



FONTE: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

3 - Zonas de Transição (ZT-LV): correspondentes à área de amenização entre a OUC e demais quadras dos bairros, com coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0, podendo atingir 2,5, verticalização limitada a 8 pavimentos, lotes mínimos de 450m^2, uso predominante residencial, serviços e comércio local;

4 - Zona Residencial 4 (ZR-4-LV): compreende apenas 3 porções da área da OUC, em regiões limítrofes a setores estruturais, também correspondendo à área de amenização de impacto da OUC. É prevista verticalização de no máximo 8 pavimentos, coeficiente de aproveitamento de até 2,5 (sendo a única zona que parte de um CA de 2,0), lotes com no mínimo 450m^2, uso residencial e serviços locais;

5 - Zona Especial Desportiva (ZE-D-LV): deve abrigar equipamentos institucionais voltados a atividades esportivas, com lotes mínimos de 1.000m^2, recuos amplos, altura máxima de 8 pavimentos, coeficiente de aproveitamento entre 1 e 2,5;

6 - Zona de Serviço (ZS-2-LV) e a Zona Industrial (ZI-LV): correspondem às áreas para usos industriais e apoio de tráfego rodoviário, localizadas somente no extremo sul do eixo, com altura máxima de 2 pavimentos, coeficiente de aproveitamento 1, lote mínimo 450m^2, não sendo permitida a utilização de potencial adicional de construção via CEPACs.

A tabela 1 resume os parâmetros de cada zona. Nas testadas voltadas para o eixo das quadras, na Zona de Transição, são permitidos usos e ocupação de maior densidade. Outro ponto importante a destacar é que os Polos coincidem com as estações/terminais de transporte previstos em projeto e também com importantes cruzamentos viários (GAVRILOFF, 2013).

TABELA 1 - PARÂMETROS ZONAS LINHA VERDE.

Zona / Setor de uso	Parâmetros Construtivos			
	Básico		Potencial Adicional	
	Coeficiente	Altura	Coeficiente	Altura
Pólo – LV	1,0	Livre	4,0	Livre
Setor Especial (SE-LV)	1,0	Até 6	4,0	Livre
Zona Transição (ZT-LV)	1,0	Até 4	2,5	8
Zona Especial Desportiva (ZE-D)	1,0 (hab. Unifamiliar) 0,5 (outros usos)	Até 4	2,5 (Hab. Trans.); 1,0 (Com.)	8
Zona Residencial 4 (ZR-4)	1,0 (hab. Unifamiliar) 2,0 (outros usos)	6	2,5	8
Zona de Serviço 2 (ZS-2) e Zona Industrial (ZI)	1,0	2	-	-

Fonte: CURITIBA, 2016.

A Operação Urbana Linha Verde prevê as seguintes intervenções para a área: conclusão das obras da via; construção de transposições ao longo da Linha Verde; implantação de conexões em relação às vias transversais; implantação do complexo viário, incluindo pontes; implantação das vias locais (marginais a via); implantação de áreas verdes e espaços públicos voltados à circulação segura de pedestres e áreas de lazer; tratamento dos espaços públicos com arborização, mobiliário urbano e comunicação visual; implantação da ciclovia, reurbanização de vias existentes, considerando toda a infraestrutura necessária para tais; aprimoramento do sistema de esgotamento sanitário e drenagem; construção de edifícios de equipamentos públicos e administração municipal; instalação de mobiliário urbano como pontos de ônibus, lixeiras, totens, etc.; desapropriações; realocação de moradias em área de risco, preservação ambiental e situação de vulnerabilidade (CURITIBA, 2016).

Para viabilizar as transformações propostas pela Operação Urbana, previu-se a emissão de 4,83 milhões de CEPACs, a um custo inicial de R$200,00 (FIPE, 2011). A viabilidade econômica da Operação depende do valor arrecadado através dos leilões dos CEPACs na bolsa de valores, os quais serão reaplicados em obras internas à própria Operação. Assim, é necessário considerar que a dinâmica da operação está vinculada à da economia em geral, influenciada por fatores como riscos do mercado mundial, liquidez internacional de recursos, disponibilidade interna de crédito imobiliário, cenários de estabilidade econômica, taxas de desemprego e inadimplência no crédito (FIPE, 2011).

5.3 ANÁLISE DA LINHA VERDE COMO UM GRANDE PROJETO URBANO

Neste capítulo pretende-se realizar uma análise da efetivação do projeto da Linha Verde, segundo dimensões e características específicas discutidas por Garay (2011), Cuenya (2009) e Oliveira et al (2012), contempladas na concepção e execução de um GPU.

Conforme discutido no capítulo 3, é fato que um GPU causa rupturas no espaço urbano, nas dinâmicas institucionais, legais, imobiliária, política, etc. A partir desta consideração, foram estabelecidos critérios específicos para estudo da OUC Linha Verde, que permitam verificar os efeitos destas rupturas e como se concretizam na construção e desenvolvimento do espaço urbano.

Em seu estudo sobre o projeto de Porto Madero, Garay (2011) adota as seguintes dimensões de análise: (i) resultados urbanísticos; (ii) gestão de recursos públicos; (iii) contribuição para o desenvolvimento econômico; (iv) equidade na distribuição dos ônus e bônus gerados pelo GPU; (v) governança.

Quanto à primeira dimensão, são verificados os efeitos do projeto, segundo a proposta implementada e as funções que são recuperadas ou inseridas no espaço correspondente. Em relação aos recursos públicos, é feita a relação entre o investimento aplicado e a recuperação das mais valias efetivadas, verificando a evolução do preço da terra e os mecanismos de recuperação estabelecidos. A terceira dimensão diz respeito às inversões na construção de novos edifícios, assim como o tipo de organização empresarial presente na área do GPU, a articulação com o sistema financeiro e as novas atividades inseridas no perímetro do projeto. A quarta dimensão de análise consiste na identificação dos atores que se beneficiaram do GPU e da acessibilidade dos novos espaços, verificando se há usufruto pela comunidade. Por último, quanto à governança, é feita a identificação dos atores sociais e suas respectivas intervenções, bem como os interesses públicos e privados envolvidos.

A essas dimensões de análise apresentadas por Garay (2011), cabe um paralelo com a discussão de Cuenya (2009), segundo uma perspectiva das problemáticas geradas por cada uma das características. No que diz respeito às dimensões 2 e 3 de Garay (2011), a autora destaca o potencial de captação de mais valias atentando, porém, para os desafios decorrentes da privatização do espaço e serviços envolvidos em um GPU. Apesar de ser uma prática interessante para angariar recursos de maneira rápida, quando se fala em captação de mais valias, há uma contradição, considerando que estas não foram geradas pelo Estado – o responsável pela gestão e funcionamento é uma entidade privada. Portanto, torna-se necessário identificar o agente responsável pela concepção, gestão e execução do GPU, assim como se está prevista a exploração financeira dos espaços a serem gerados e como se dará a relação entre público e privado.

Outra questão levantada por Cuenya (2009) em relação à geração de mais valias em função de GPU é o risco de especulação. Para a autora, quando o espaço é planejado para maximizar a obtenção de mais valias, ele vai responder à lógica econômica: criar espaços e possibilidades que sejam interessantes para o mercado, para a reprodução do capital. Nesse contexto, a garantia do espaço democrático e bem-estar geral da comunidade, como criação de espaços verdes ou de lazer, ou

ainda reserva de áreas para habitação de interesse social, pode configurar-se como contrária à garantia da rentabilidade do solo. Assim, torna-se necessário identificar a dinâmica imobiliária que se estabelece nos novos espaços decorrentes do grande projeto, identificando se há práticas de especulação.

Por último, para Cuenya (2009), há dificuldades em quantificar os benefícios que são gerados pelos GPU e estabelecer mecanismos para sua redistribuição, de forma a mitigar a possibilidade de expulsão dos residentes, decorrente da valorização imobiliária. Portanto, existem dois riscos para um GPU, relacionados a essa problemática: apropriação de recursos públicos por parte do setor privado, pelo fato do GPU possibilitar operações imobiliárias que beneficiam apenas alguns entes privados; e acirramento das desigualdades entre áreas com muito investimento (dos projetos) e áreas próximas, que não recebem a mesma atenção.

Adicionando às considerações de Garay (2011) e Cuenya (2009), cabe destacar algumas dimensões apontadas por Oliveira et al. (2012) para a análise de grandes projetos urbanos. Assim como os dois primeiros autores, estes consideram o caráter morfológico da intervenção, sua influência na geração de mais valias e os mecanismos de captura, a distribuição no território dos efeitos negativos e positivos do projeto, assim como o acesso ao espaço construído e, por fim, as questões relativas ao financiamento e exploração do GPU.

Além dessas, comuns a todos os autores, Oliveira et al. (2012) adicionam três outras dimensões de análise, complementares às citadas anteriormente: i) a política, relativa à identificação das coalizões locais, formadas em decorrência do projeto, o que significa considerar o contexto político no momento da elaboração do projeto, grupos e movimentos de apoio e contestação do projeto (sua posição social, práticas e discursos); ii) a institucional, que diz respeito às mudanças nesse campo, como os novos dispositivos legais e/ou modificação de legislação existente, características de processo decisório e controle social, modos de operação e implementação do GPU; e iii) a simbólica, relacionada à questão morfológica, porém, sob uma perspectiva das referências conceituais, retóricas e discursos em disputa.

Com base nos autores citados, a análise aqui proposta estabeleceu quatro categorias principais, de forma a abordar o máximo de aspectos, do projeto urbano da Linha Verde.

As categorias de análise estabelecidas foram:

a. **análise da produção imobiliária**, considerando os resultados urbanísticos atingidos, segundo a perspectiva do projeto e os novos usos do espaço construído, assim como a relação dos conceitos, retóricas e discursos adotados na região da Linha Verde;

b. **análise econômico financeira**, segundo a perspectiva de como aconteceu o financiamento das intervenções, seu impacto no mercado imobiliário[13] e comportamento do mercado nas definições dos novos usos;

c. **institucional**, com a identificação dos atores sociais envolvidos, mecanismos estabelecidos legal e institucionalmente, verificação dos interesses privados e públicos, assim como a forma de gestão do GPU e como se deram os processos de decisão quanto à concepção e execução deste;

d. **relação com o planejamento existente**. Em relação a este último aspecto, apesar de não aparecer enquanto categoria de análise em Garay (2011), ou mesmo em Cuenya (2009), Oliveira et al (2012) destacam que os GPUs são estabelecidos à parte dos planos diretores do município em que estão inseridos. Desta forma, os projetos, devido à urgência para implantação, caracterizam-se pela desregulação e falta de controle social. Os autores ressaltam ainda que o planejamento urbano acaba se configurando como uma forma de justificação, ou até mitigação dos impactos gerados pelo GPU (OLIVEIRA, 2012).

Portanto, é importante compreender qual a relação estabelecida entre o GPU e o planejamento local, de forma a compreender as consonâncias e discordâncias entre ambos, assim como verificar a influência que um exerce sobre o outro para o ordenamento e desenvolvimento urbanos.

No item a seguir será, então, apresentada a análise da OUC Linha Verde a partir das quatro categorias elencadas acima.

5.3.1. Análise da produção imobiliária

---

[13] Como ressaltado por Cuenya (2009), há um desafio grande para identificação da influência dos GPU na geração de mais valias fundiárias e avaliação dos mecanismos adotados para recuperação destas. Desta forma, para este estudo, foi adotado o relatório de Pereima et al. (2015) que traça um panorama de valorização dos imóveis na região, comparativamente com o restante da cidade e faz uma projeção da taxa de incremento no preço dos imóveis até 2025. Entretanto, não foi feito estudo detalhado sobre os efeitos de valorização sobre os terrenos inseridos no perímetro da operação, devido às diversas condicionantes que compõem a definição do preço de um imóvel, que extrapolam os objetivos dessa pesquisa.

Para a análise da produção imobiliária relativa a OUC Linha Verde, levou-se em consideração os materiais disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba na forma de prospectos de divulgação da operação, assim como os materiais nele contidos que registram o desenvolvimento da implementação da Linha Verde. Essas informações foram utilizadas tanto para a comparação entre proposta e realidade concreta, assim como para análise dos discursos existentes na concepção do projeto.

Além disso, a fim de realizar a comparação entre a paisagem pretendida e a construída, foram consideradas: informações relativas ao transporte público (um dos pilares do projeto), obtidas via URBS, órgão responsável pela gestão do transporte público municipal; imagens via ferramenta Google Street View; alvarás de construção e reforma e Certificados de Vistoria de Conclusão de Obra, que demonstram, respectivamente, a intenção de construir pretendida para a área e os edifícios finalizados no período, evidenciando a paisagem construída e novas dinâmicas estabelecidas na região. Foram coletadas informações dentro do período compreendido entre os anos de 2012 (logo após a Lei da OUC Linha Verde) e 2017.

A OUC Linha Verde se impõe como um grande projeto urbano que visa a transformação do eixo viário correspondente ao antigo trecho urbano da Rodovia BR-116 e o seu entorno. Como pode ser visto no trecho a seguir, o projeto de requalificação desta área segue um modelo de planejamento urbano que integra uso do solo, sistema viário e transporte.

> Nesse contexto, o Projeto Linha Verde tem como principal característica a **requalificação urbana** do eixo viário da antiga Rodovia BR-116 e seu entorno no seu trecho urbano. A proposta urbanística do Projeto Linha Verde segue o **princípio básico do planejamento urbano da cidade**, formado pela integração entre uso do solo, sistema viário e transporte, em uma perspectiva clara de requalificação econômica, social e do meio ambiente, propiciando um salto qualitativo para essa região da cidade. (CURITIBA, 2016, p. 63, grifo da autora).

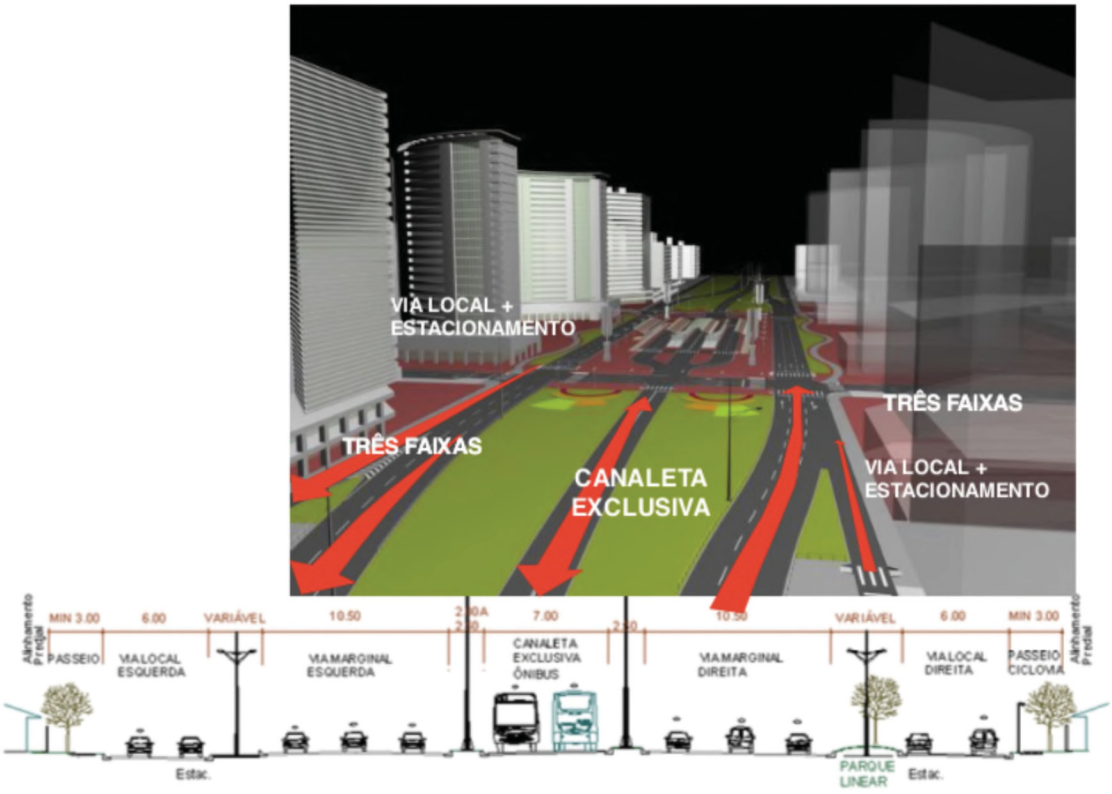
Pode-se observar no trecho supracitado, a associação feita entre o modelo de planejamento curitibano e sua capacidade em propiciar a requalificação econômica e social da região que o projeto abrange. O discurso assume, mesmo não ficando explícito, que os usos econômicos, sociais e a qualidade ambiental existentes no entorno do eixo viário carecem de melhorias, já que sofrerão um "salto qualitativo".

Ao remeter ao "princípio básico do planejamento", o discurso faz referência à associação entre uso do solo, transporte e sistema viário, seguindo o que foi

implementado nos eixos estruturais do município. Esta associação se concretiza na proposta de implantação de canaleta para o transporte coletivo de alta capacidade (o BRT – *bus rapid transit*), acompanhada de vias para automóveis e implantação de vias totalizando 12 faixas de rolamento, distribuídas em até 5 pistas.

Complementando a infraestrutura de transporte coletivo, foi prevista a implantação de 32 estações de embarque e desembarque, a partir das quais seria possível realizar a integração com a Rede Integrada de Transporte (RIT), a qual atende à Região Metropolitana de Curitiba. De maneira geral, a proposta concretiza o ideal de transformar o eixo viário em avenida, explicitado nas imagens prospectivas do projeto (Figura 6), a fim de possibilitar a acessibilidade urbana e integração metropolitana.

FIGURA 6 – PROPOSTA DO SISTEMA VIÁRIO PARA A LINHA VERDE.



FONTE: CURITIBA, 2016.

Além das obras nas vias, as conexões, transposições, implantação de áreas verdes e de lazer, entre outras modificações citadas anteriormente como constituintes do programa de intervenção, uma das modificações mais significativas é a alteração dos parâmetros e uso e ocupação do solo na região da OUC. A principal intenção nas

mudanças de coeficiente de aproveitamento, número de pavimentos e definição de usos, é incentivar o adensamento da região (Figura 7) e promover a diversificação de usos. Desta forma, seria possível reorientar o desenvolvimento na região, antes predominante de comércio e serviços que atendiam às atividades rodoviárias.

Transcorridos 6 anos desde a aprovação da OUC Linha Verde e 9 desde a inauguração do trecho Sul, as obras viárias não foram finalizadas ainda. Além disso, o seu padrão de ocupação, predominantemente horizontal, demonstrou poucas alterações ao longo do período de implementação do projeto.

FIGURA 7 – PROSPECTIVA DA OCUPAÇÃO DOS TERRENOS LINDEIROS ÀS ESTAÇÕES DE INTEGRAÇÃO DO BRT.



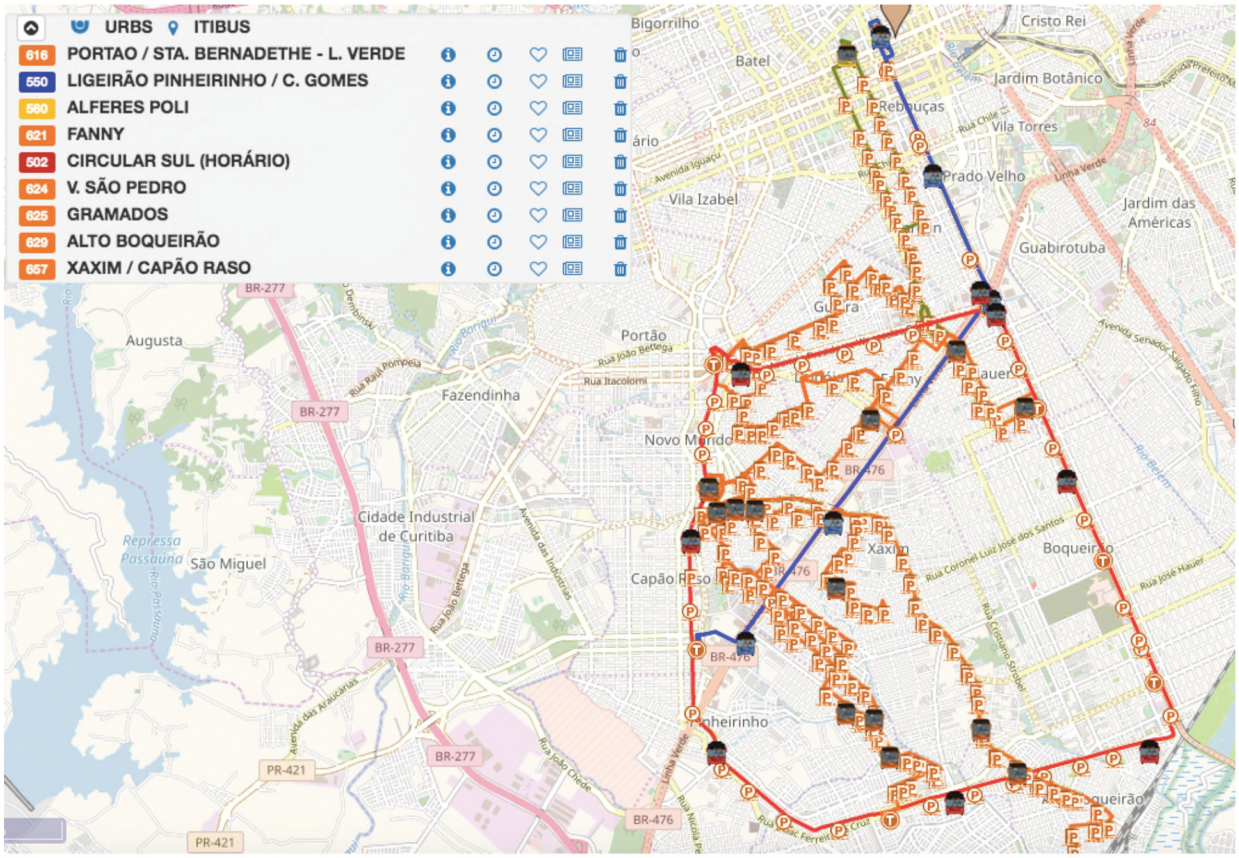
FONTE: CURITIBA, 2018.

A região sul, cujas obras se iniciaram em 2007 e foram consideradas concluídas antes da aprovação da Lei da OUC, conta com a infraestrutura viária completamente instalada. Entretanto, verificam-se alguns problemas, principalmente no que diz respeito à fluidez na circulação dos veículos, devido às diversas interrupções das travessias em nível, o que leva à discussão sobre a necessidade de implantação de trincheiras na região. Somente o extremo sul da Linha Verde – entre o acesso ao bairro Pinheirinho e o Contorno Sul - está em processo de implantação,

com uma trincheira que deve facilitar o acesso ao CEASA (Centrais de Abastecimento S.A.).

No que diz respeito à infraestrutura de transporte coletivo, das 32 estações previstas, somente 5 foram implantadas, todas na região sul. Conforme é possível observar na figura 8, somente uma linha de ônibus (em azul) percorre todas as estações, que funcionam, também, como ponto de parada de outras linhas que circulam nos bairros lindeiros à Linha Verde. A Linha faz ligação entre alguns dos bairros do setor sul com a região central do município.

FIGURA 8 – LINHAS DE ÔNIBUS NA LINHA VERDE.



FONTE: URBS, 2018.

Cabe ressaltar que existem pontos de parada de transporte coletivo em toda a extensão da Avenida Linha Verde, atendendo tanto o sistema municipal como o metropolitano. Há, inclusive, a linha Maracanã/Linha Verde que percorre desde o ponto na Estação Fanny (Setor Sul) até a região do Maracanã no município de Colombo, a norte. Entretanto, somente a Linha cujo percurso está em azul no mapa

anterior que se configura enquanto BRT e, portanto, utiliza toda a infraestrutura dedicada para este fim.

Assim como a solução viária corresponde ao conceito de planejamento urbano adotado para toda a cidade, o mobiliário urbano da Linha Verde obedece também ao padrão de Curitiba, sendo que as estações de transporte coletivo contam com a instalação dos "tubos[14]", utilizados nos eixos estruturais para atendimento ao BRT e considerados um dos símbolos da cidade. Como pode ser observado na figura 9, cada parada de transporte conta com as estações-tubo e um totem com o seu nome.

FIGURA 9 – ESTAÇÃO VILA SÃO PEDRO – LINHA VERDE SUL.



FONTE: GOOGLE, 2018.

[14] As estações tubo são as estações de transporte coletivo, nas quais se realiza o embarque e desembarque em desnível de passageiros. São utilizadas principalmente para as linhas dos BRT (chamadas linhas expressas) que trafegam nas vias exclusivas dos eixos estruturais, como também para as linhas diretas (complementares às linhas interbairros e expressa, mas com número reduzido de paradas).

Além de todas as obras relativas à provisão de infraestrutura, que atende ao novo caráter de avenida assumido pela Linha Verde, uma das principais alterações verificadas foi a mudança nos parâmetros de uso e ocupação do solo.

Para os terrenos lindeiros à antiga rodovia, há a previsão e incentivos para um maior adensamento e diversificação de usos. Do ponto de vista da morfologia das construções, a intenção é atingir, novamente, o cenário existente nos eixos estruturais, em que a via com transporte coletivo concentra os edifícios mais altos e, gradativamente em direção ao bairro, as edificações reduzem o número de pavimentos. Para isso, foram criadas as Zonas de Transição na Linha Verde, a fim de garantir que a transição entre a via e as regiões residenciais ocorra de forma gradual, sem grande impacto na paisagem.

Entretanto, a realidade ainda não expressa as intenções do projeto. Para verificação da alteração da morfologia e usos das construções no perímetro da Linha Verde, foram levantadas informações quanto aos alvarás de construção e reforma[15] no período entre 2012 e 2017, assim como os Certificados de Vistoria de Conclusão de Obra (CVCO), no mesmo período. Assim, busca-se verificar as intenções do mercado imobiliário em edificar na região da OUC, através dos alvarás emitidos e a efetivação das construções, através dos CVCOs, que demonstram a real alteração do perfil das edificações na região.

No primeiro ano, três alvarás de construção e reforma para edifícios com quatro ou mais pavimentos foram aprovados na Avenida Linha Verde, sendo um de comércio e serviços (edifício de escritórios com 14 pavimentos, H.A. Offices Linhas Verde – figura 10) e dois de uso habitacional (um com 6 pavimentos e outro com 12). É importante reforçar que a região lindeira à avenida corresponde aos Setores Especial e Polo, que permitem, respectivamente, verticalização com 6 pavimentos e livre, independentemente da aquisição de CEPAC.

---

[15] Os dados relativos aos alvarás foram obtidos a partir dos relatórios mensais emitidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo, através do site http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/pmat_alvaraconstrucao/Default.aspx.

FIGURA 10 – EDIFÍCIO DE ESCRITÓRIOS CONSTRUÍDO NA REGIÃO SUL DA LINHA VERDE.



FONTE: GOOGLE, 2018.

Durante todo o período de 2012, 14 alvarás (de construção e reforma) foram expedidos para edifícios com quatro ou mais pavimentos no perímetro da OUC Linha Verde: 3 na região norte; 5 na região central e 6 na região sul. Considerando que para o perímetro da operação, no mesmo ano foram expedidos 263 alvarás, somente 5,32% destes correspondem tipologia de edifícios com maior densidade de ocupação.

No que diz respeito às obras concluídas, para o ano de 2012, foram certificados 140.330,80m^2 em 147 terrenos no perímetro da OUC Linha Verde, chegando a uma média de 954,63m^2 edificados por terreno para o ano. Do total, 131.987,19m^2 foram para uso habitacional, o que corresponde a 94,05% das novas áreas construídas destinadas a residências unifamiliares, em série, edifícios, habitação coletiva e popular. Quanto a tipologias adensadas, de edifícios com 4 ou mais pavimentos, foram identificados somente 10 terrenos com esse tipo de construção, com metragem total de 81.564,41m^2. No que diz respeito a área adicional de construção, não houve utilização de benefícios por CEPAC ou OODC no perímetro da OUC neste ano.

O ano de 2013 expressou uma redução no número de liberações para construção e reforma de edifícios com quatro ou mais pavimentos. Nesse ano, somente quatro alvarás foram expedidos, sendo todos eles para uso habitacional e somente um localizado em lote lindeiro à Avenida Linha Verde, o qual pode ser observado na figura 11.

No mesmo ano, o total de alvarás emitidos no perímetro da OUC Linha Verde foi de 298, de forma que somente 1,34% correspondem a construções de maior densidade. É interessante observar também na figura 11, a relação que o conjunto de edifícios de apartamentos estabelece com o seu entorno, ainda predominantemente de tipologias horizontais.

No que diz respeito à conclusão das construções, em 2013 houve um aumento na área construída no perímetro da Linha Verde, chegando a 173.436,54m^2, a uma média de 1.605,89m^2 construídos por terreno. É relevante destacar que do total, quase 67% foram para edifícios com 4 ou mais pavimentos, todos para usos habitacionais, em 10 terrenos. Além disso, 91,20% da área construída em 2013 foi para uso habitacional.

Em 2012, nenhuma construção foi concluída e recebeu CVCO nos terrenos adjacentes à Avenida Linha Verde. Já no ano seguinte, 3 terrenos, todos com 4 ou mais pavimentos, foram concluídos nessa área, atingindo o total de 81.583,29m^2 construídos.

FIGURA 11 – CONDOMÍNIO SPAZIO CHAMP VILLE, LOCALIZADO NO SETOR NORTE.



FONTE: GOOGLE, 2018.

Nos anos de 2014, 2015 e 2016, nenhum edifício com quatro ou mais pavimentos foi aprovado para os terrenos adjacentes à antiga rodovia.

Em 2014, do total de 274 alvarás emitidos para o perímetro da OUC, somente 5,84% (o correspondente a 16) são para tipologias de prédios com maior densidade. Sendo que 11 estão localizados na Zona de Transição; 4 em zonas Polo e 1 em Setor Especial. A maioria está concentrada no setor central da Linha Verde, correspondendo a 7 edifícios, ao passo que no setor sul há apenas 5 e, no norte, são 4. Quanto aos CVCOs, houve um aumento no número de área construída no perímetro da OUC, com 240.602,08m^2, dos quais 61,56% em edifícios.

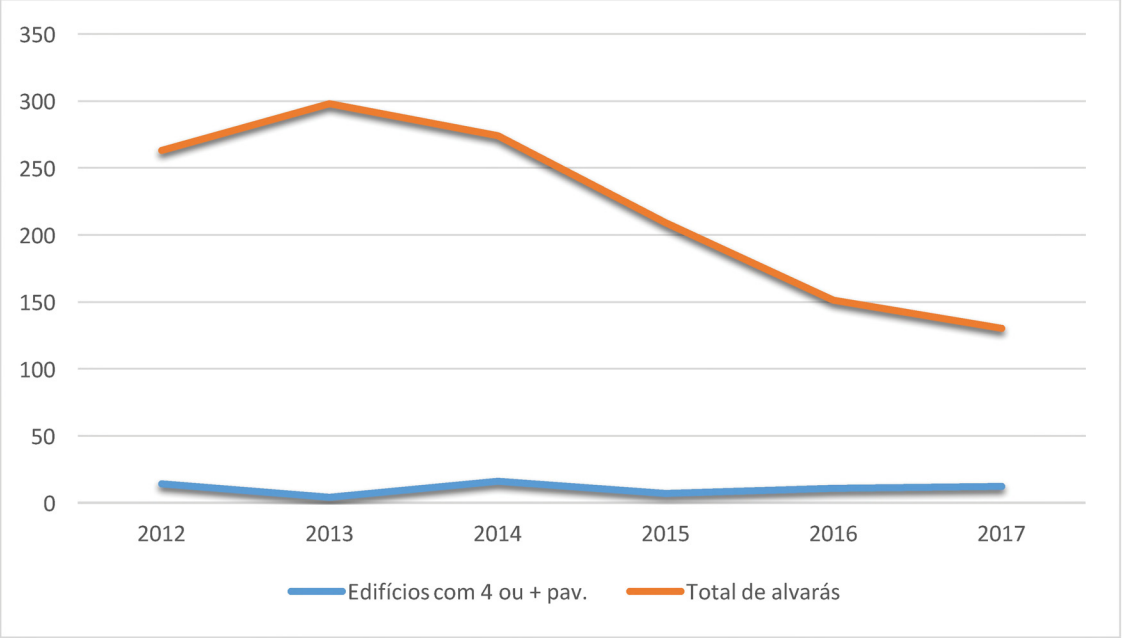
Em 2015 houve uma redução significativa no número de alvarás para edifícios com 4 ou mais pavimentos: somente 7 foram emitidos, sendo que a maioria (5) está concentrada em Zonas de Transição. Os outros dois estão na zona Polo e o Shopping Jockey Plaza, na Zona Especial Desportiva. Em 2016 houve mais uma redução, com a emissão de apenas 5 alvarás de construção para a tipologia de prédios em altura. Destes, dois com uso misto habitacional e comercial e serviços, e três somente para uso habitacional. Todos localizados em Zona de Transição, sendo que nenhum está localizado no setor norte da Linha Verde.

Além disso, 2015 foi o ano, no recorte temporal de 2012 a 2017, que registrou o menor número de área construída certificada pela municipalidade. Do total de 72.745,54m^2 construídos no ano, apenas 30,34% foram para edifícios. Já 2016 houve um aumento no número de área construída, chegando a 93.460,83m^2.

O ano de 2017 correspondeu ao período de menor emissão de alvarás de construção e reforma para o perímetro da OUC: foram apenas 130. Destes, 12 para construções com quatro ou mais pavimentos. Somente um localizado em terreno lindeiro à Avenida Linha Verde; 9 em Zona de Transição; um em Setor Especial e um na Zona Polo. Além disso, é possível observar que 10 deles estão concentrados nos setores sul e central, ao passo que somente um no setor norte.

No período compreendido entre os anos de 2012 e 2017, houve uma diminuição geral na intenção de construir no perímetro da Linha Verde. Conforme expresso no gráfico 1, no primeiro ano foram emitidos 263 alvarás de construção e reforma, número este que ao longo do período diminuiu para apenas 130, em 2017. No que diz respeito aos empreendimentos com 4 ou mais pavimentos, houve pouca variação.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E REFORMA EXPEDIDOS.



Fonte: CURITIBA, 2018. Elaborado pela autora.

Entre os anos de 2012 e 2017, foram efetivamente construídos no perímetro da Linha Verde 881.314,92m^2, dos quais 35.233,85m^2 foram decorrentes da utilização dos CEPACs. Sendo que 2017 foi um dos anos que registrou maior número de área construída, com 160.739,13m^2, correspondendo a 18,24% do total no período analisado.

O resumo relativo aos CVCO pode ser observado na tabela 2 a seguir:

TABELA 2 – ÁREA CONSTRUÍDA NO PERÍMETRO DA OUC LINHA VERDE - CVCO

Ano	Área Liberada + Área Reforma (m2)	Número de CEPACs utilizados	ACA-Área Adicional de Construção (m2)	Total terrenos	Área média m2/terreno
2012	140.330,80	0	0,00	147	954,63
2013	173.436,54	559	0,00	108	1.605,89
2014	240.602,08	1812	1.169,31	83	2.898,82
2015	72.745,54	1624	889,06	95	765,74
2016	93.460,83	28792	23.206,58	93	1.004,96
2017	160.739,13	8795	9.968,90	73	2.201,91
TOTAL	**881.314,92**	**41582**	**35.233,85**	**599**	**1.571,99**

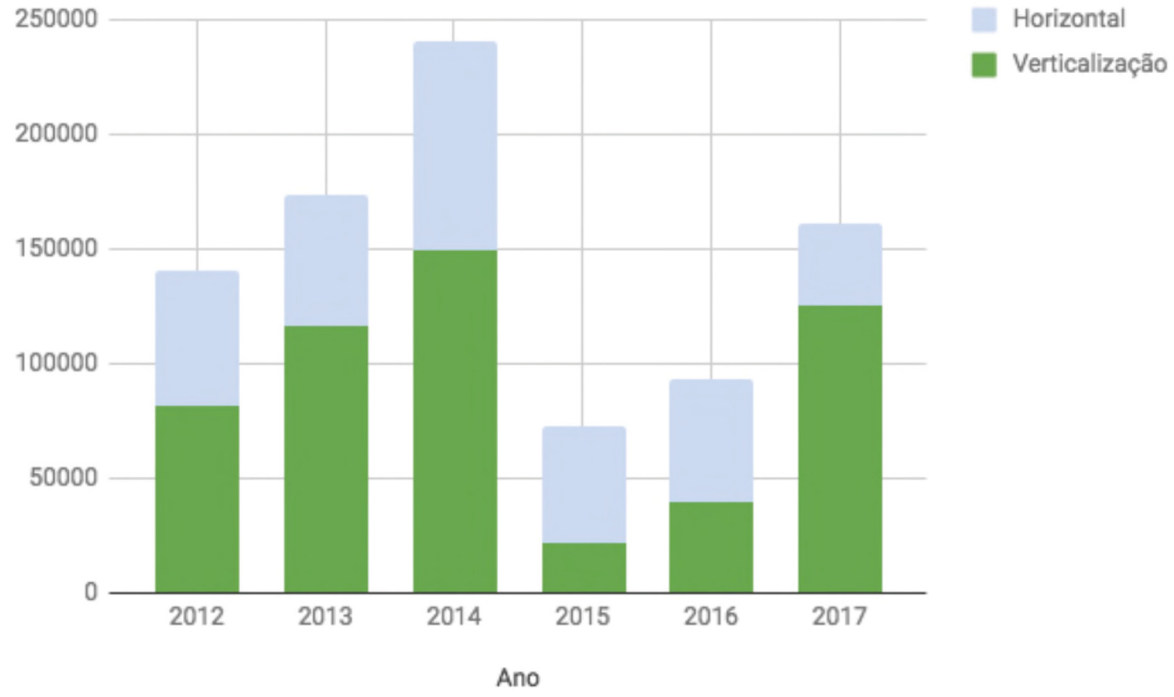
Fonte: CURITIBA, 2018.
Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar que nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2017, o total de metragem construída de maneira verticalizada foi maior que em tipologias horizontais, ainda que

concentradas em apenas 35 terrenos, totalizando 472.445,10m^2, o equivalente a 53,60% da metragem construída entre 2012 e 2017. Os anos de 2015 e 2016 além de terem apresentado os menores números de área construída certificada total, as tipologias horizontais predominaram, conforme expresso no gráfico 2 a seguir.

Considerando que entre 2012 e 2017, 599 CVCOs foram emitidos, ainda que a metragem construída em tipologias verticais tenha sido expressiva, sua concentração foi em apenas 8,18% (49) do total de terrenos que tiveram certificados emitidos no período.

GRÁFICO 2 – METRAGEM CONSTRUÍDA EM TIPOLOGIAS HORIZONTAIS E VERTICAIS.



Fonte: CURITIBA, 2018. Elaborado pela autora.

Quanto a intenção de edificar, é possível observar que no período correspondente aos seis anos em questão, foram emitidos um total de 57 alvarás para a construção e reforma relativas a edifícios de apartamentos, escritórios ou de uso misto. Considerando que ao todo foram emitidas 1325 autorizações, somente 4,3% delas correspondem a tipologias associadas a maior densidade para a região. Em relação a realidade construída, no período, somente em 49 terrenos foram identificadas tipologias verticalizadas, dos quais 13 estão no logradouro da Linha Verde.

Outra questão a observar, é o estilo arquitetônico dos edifícios de uso habitacional construídos ao longo da Linha Verde, finalizados anteriormente ou pós Lei da OUC Linha Verde. Os condomínios Village Paraná e Spazio Champ Ville, executados pelas construtoras PDG e MRV[16], respectivamente, se localizam no setor norte. Apesar de terem sido construídos por empresas diferentes, em períodos diferentes (anterior e pós Lei da OUC), suas fachadas são semelhantes, utilizando uma linguagem arquitetônica parecida, como pode ser observado na figura 12.

O setor sul concentra a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos na Linha Verde. Entre eles, se destacam os condomínios Spazio Carmenere (MRV), Arvoredo Residencial Clube (Tenda) e UP Life (Living). Conforme pode ser observado nas figuras 13 e 14, a linguagem arquitetônica vista nos edifícios do setor norte se mantém.

FIGURA 12 – CONDOMÍNIOS SPAZIO CHAMP VILLE (A ESQUERDA) E VILLAGE PARANÁ (A DIREITA).



FONTE: GOOGLE, 2018.

As construtoras responsáveis por tais empreendimentos são especializadas no setor de construções econômicas, cujo público alvo são pessoas que acessam financiamento habitacional por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Mesmo as unidades estando inseridas no programa federal, elas não foram para

[16] As referências quanto aos nomes dos edifícios, construtoras responsáveis e ano de lançamento foram obtidas a partir da identificação em imagens históricas via Google Street View (a partir de 2011), comparando com informações existentes nos sites das construtoras responsáveis. Também foram utilizados os relatórios mensais de alvarás de construção para verificação destas informações.

atendimento das camadas mais pobres, correspondentes às faixas 1 e 2 do PMCMV[17]. De forma que as novas construções seguem a tendência do baixo e médio padrão identificada pela FIPE em 2011 em seu estudo quanto a viabilidade financeira da Operação Urbana.

FIGURA 13 – CONDOMÍNIO SPAZIO CARMENERE.



FONTE: GOOGLE, 2018.

FIGURA 14 – CONDOMÍNIOS ARVOREDO RESIDENCIAL CLUBE (A ESQUERDA) E UP LIFE (A DIREITA).



FONTE: GOOGLE, 2018.

Os únicos edifícios que se diferenciam em tipologia e estilo arquitetônico são: o H.A. Offices Linha Verde, apresentado na figura 10, correspondente à unidade de

[17] No caso de Curitiba, de acordo com a COHAB-CT (Companhia de de Habitação Popular de Curitiba), as faixas 1 e 2, correspondentes às famílias com renda até R$4.000, são atendidas por meio de uma parceria estabelecida entre Caixa Econômica Federal, Prefeitura de Curitiba e COHAB-CT.

escritórios localizada no setor sul; outro edifício de escritórios, vizinho à sede da Polícia Rodoviária Federal, Curitiba Office Park, no setor central (figura 15); Hotel Dunamys (figura 16), no setor norte. Tanto esse último quanto o conjunto de escritórios do setor central foram inaugurados em 2009, anteriores, portanto, à Lei que regulamenta a Operação Urbana Consorciada.

FIGURA 15 – EDIFÍCIO DE ESCRITÓRIOS (A ESQUERDA) E SEDE DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (A DIREITA).



FONTE: GOOGLE, 2018.

FIGURA 16 – HOTEL NO SETOR NORTE.



FONTE: GOOGLE, 2018.

Tanto os números relativos a intenção de construir, quanto a realidade expressa pelos CVCO, demonstram a tendência de ocupação horizontal que ainda predomina na região da OUC Linha Verde. Além disso, dos CVCOs emitidos entre os anos de 2012 e 2017, para edifícios com 4 ou mais andares, a maioria (23) se concentraram na Zona de Transição. Do restante, 9 foram na Zona Residencial 4, 9 nos Pólos e 8 no Setor Especial. Desta forma, é possível verificar que a região ainda não segue a tendência de se consolidar como um eixo estruturante, tal qual os demais eixos existentes no município.

5.3.2. Análise econômico financeira

Para análise econômico financeira do projeto da Linha Verde, foram considerados os custos relativos às obras previstas pela intervenção, comparados com o valor arrecadado pelos leilões de CEPACs, de maneira a verificar a recuperação das mais valias geradas pela ação pública. Outro aspecto analisado nesse contexto foi o desenvolvimento econômico na região, avaliado a partir dos usos que passaram a ser empregados para os edifícios dentro do perímetro da Linha Verde, assim como da análise realizada por Pereima et al. (2015) quanto a possibilidade de valorização dos imóveis na região da OUC.

Conforme citado anteriormente, a definição da Operação Urbana Consorciada prevê um programa de intervenções, em que cada ação tem seu custo correspondente levantado, conforme expresso na Tabela 3. Além dos valores relativos às obras previstas, também foi considerado no custo total do projeto as despesas administrativas, demonstradas na Tabela 4.

As principais fontes de financiamento das intervenções seriam os leilões de CEPACs. Ao longo do processo de implantação, a prefeitura de Curitiba também captou recursos com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e recursos da União, além do BID que já havia participado do financiamento da Linha Verde Sul. O custo total do programa de intervenções previsto para a conclusão do grande projeto Linha Verde foi estimado em cerca de R$1,655 bilhões (CURITIBA, 2016).

TABELA 3 - CUSTO DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES OUC LINHA VERDE

Programa de intervenções	**Custo (milhões de R$)**
Implantação do Projeto Linha Verde Norte – Lote 2: Complexo da Av. Vitor Ferreira do Amaral	62,80
Implantação do Projeto Linha Verde Norte – Lote 3: trecho entre a região da estação Tarumã e a região da Estação Fagundes Varela	53,46
Implantação do Projeto Linha Verde Norte – Lote 4: trecho entre a região da Estação Fagundes Varela e região da Estação Atuba	138,26
Implantação de estações complementares de embarque e desembarque de transporte coletivo na Linha Verde	9,00
Implantação de trincheiras verdes	437,00
Implantação de viadutos	126,50
Execução de vias estruturantes	45,00
Implantação de trincheiras e pontes complementares	34,50
Implantação de passarela(s) de pedestres	5,00
Execução de melhorias quanto aos aspectos ambientais e drenagem, e melhorias por meio da implantação e revitalização de parques, áreas de lazer e espaços públicos	176,00
Implantação de equipamentos públicos	120,00
Execução de melhorias urbanas na via Linha Verde	33,00
Implantação da extensão do Projeto Linha Verde Sul – Trecho 4	37,58
Implantação de obras e ações à implantação do Metrô de Curitiba – Linha Azul situadas dentro do perímetro da Operação Urbana	92,00
Realização de ações voltadas para a população de baixa renda residente em áreas de ocupação irregular	170,00
Implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos da Operação Urbana	5,75
Desapropriações	-
Elaboração de projetos	5,00
Implantação de medidas mitigadoras compensatórias	9,20
Planos e programas ambientais	9,20
Supervisão das implantações	43,00
TOTAL	**1.612,25**

Fonte: CURITIBA, 2016.

TABELA 4 - CUSTO ADMINISTRATIVOS DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES OUC LINHA VERDE

Custos Administrativos	**Valor (em R$)**
Prestação de serviços técnicos especializados envolvendo a análise de viabilidade econômico-financeira relativa à Operação Urbana Consorciada (OUC) Linha Verde na cidade de Curitiba	780.490,00
Elaboração de Estudo de Impacto Econômico-Ambiental e Relatório de Impacto Econômico-Ambiental, para o conjunto de intervenções urbanísticas proposta à Operação Urbana Consorciada Linha Verde	1.534.690,00
Coordenação, colocação e distribuição pública primária de CEPAC, sob o regime de melhores esforços, firmado com o BB – Banco de Investimento S.A.	15.589.000,00
Prestação de serviços de escrituração de CEPAC, firmado com o Banco do Brasil S.A. (até 2016)	160.000,00
Prestação de serviços de escrituração de CEPAC (2016 a 2042)	1.040.000,00
Prestação de serviços técnicos de análise e acompanhamento da Operação Urbana Consorciada Linha Verde com Agente Fiscalizador	13.704.125,00
Atualizações do EIA-RIMA	2.500.000,00
Atualizações do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira	1.950.000,00
Despesas com publicações de informações necessárias à oferta pública e elaboração de documentos informativos	500.000,00

Taxas de registro de distribuição pública de CEPAC – CVM (a cada 2 anos)	4.048.945,40
Taxas de registro de distribuição pública de CEPAC – ANBIMA	36.288,00
Taxas leilões Bovespa	1.219.596,62
TOTAL	**43.063.135,02**

Fonte: CURITIBA, 2016.

Para a definição do preço mínimo dos CEPACs, a FIPE elaborou em 2011 um estudo de viabilidade econômica do projeto, com base em estudos comparativos entre o valor médio de terrenos em amostras do perímetro da OUC Linha Verde, de forma a estimar o valor de mercado da área adicional construída. Além disso, foi utilizado o método involutivo[18], com o qual é possível estimar o valor de mercado de um bem.

Entre os anos de 2012 e 2014, foi realizada a primeira distribuição de CEPACs, efetivando-se dois leilões. No primeiro, em 2012, foram disponibilizados R$60 milhões em certificados, a um preço mínimo de R$200. Dos 300.000 CEPACs lançados, 141.588 (47,196%) foram adquiridos, correspondendo a uma arrecadação de R$27.942.674,88[19].

No segundo leilão, em 2014, houve o reajuste do preço mínimo do certificado para R$325. Neste leilão, foram ofertados 120.000 CEPACs a um valor total de R$39 milhões. Entretanto, a adesão foi bem menor que no primeiro leilão, sendo apenas 16,58% dos certificados adquiridos, a um valor total de R$6.381.228,90.

Em 2016 e 2017 foram realizados os leilões relativos à segunda distribuição. Novamente, foi realizado um reajuste do preço mínimo do CEPAC para R$336, o qual se manteve nos dois leilões. O reajuste se deu com a atualização do estudo de viabilidade econômica, elaborado pela própria Prefeitura de Curitiba, o qual, utilizando a mesma metodologia adotada pela FIPE, chegou neste resultado de preço mínimo para o certificado.

No primeiro leilão, em 2016, foram disponibilizados 34.277 CEPACs, com um montante total de R$11.517.072. Assim como o segundo leilão da primeira distribuição, a adesão foi inferior a 20%, com somente 6.750 certificados adquiridos, totalizando uma arrecadação de R$2.237.971,68. Já no leilão realizado em 2017,

---

[18] Define-se Método Involutivo, segundo a NBR 14653-1: "Identifica o valor de mercado do bem, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, baseado em modelo de estudo de viabilidade técnico-econômica, mediante hipotético empreendimento compatível com as características do bem e com as condições do mercado no qual está inserido, considerando-se cenários viáveis para execução e comercialização do produto". (ABNT, 2001 apud FIPE, 2011).

[19] São considerados os valores que de fato chegaram à Prefeitura Municipal de Curitiba, excluindo a remuneração do BB-BI, emolumentos e taxa de liquidação.

houve um pequeno aumento relativo na aquisição dos CEPAC, sendo que dos 30.000 certificados lançados, 7.619 foram adquiridos, totalizando uma arrecadação de R$2.526.089,81.

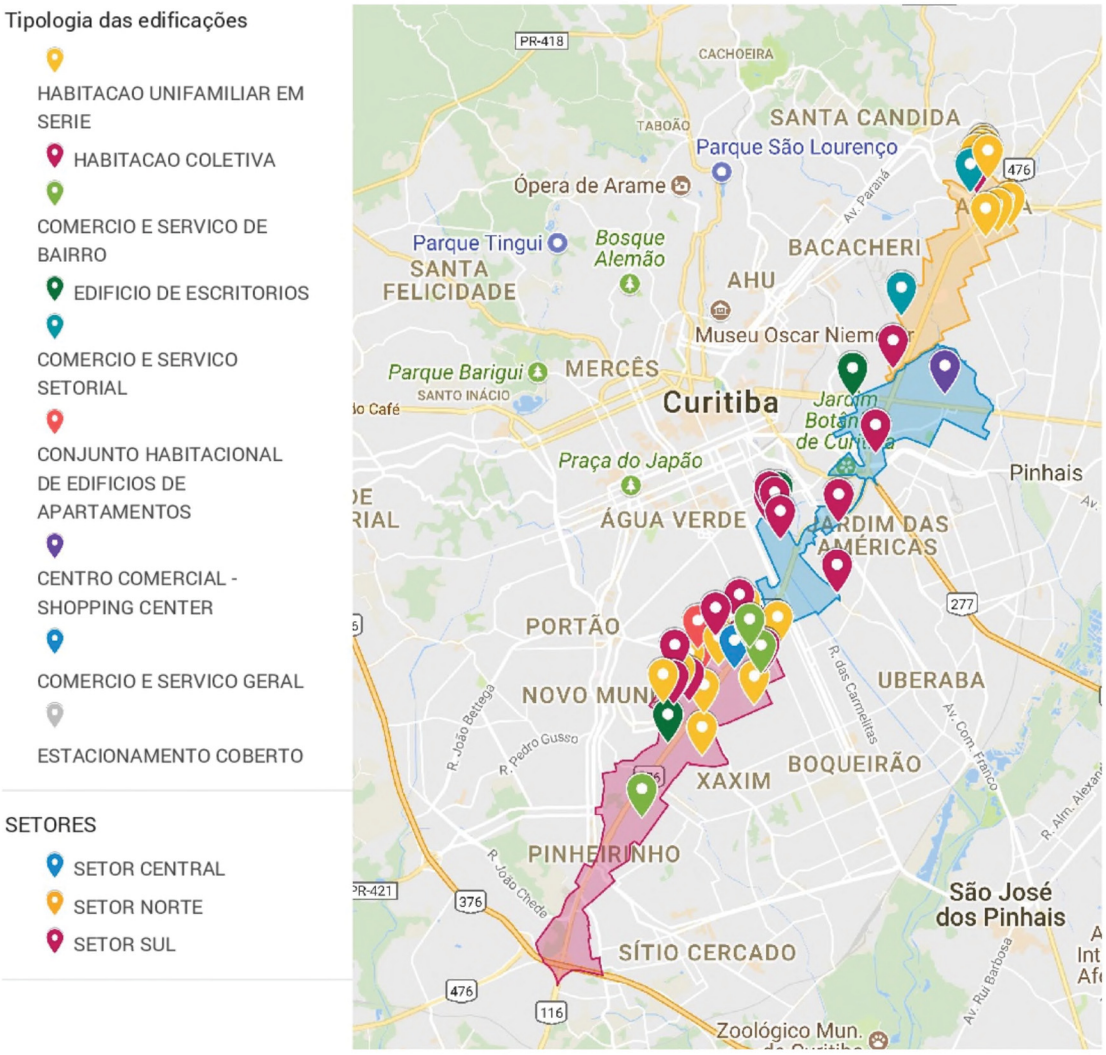
O total arrecadado nas duas distribuições com os quatro leilões foi de R$39.087.965,27, correspondendo aos 175.855 certificados adquiridos. Destes, 60,11% foram somente para viabilizar o Shopping Jockey Plaza, localizado na Zona Especial Desportiva, no setor central, o qual, até a finalização deste documento, encontra-se em processo de construção.

Conforme já tratado anteriormente, a utilização dos CEPACs está condicionada ao perímetro da Linha Verde, enquanto sua aquisição é livre no mercado. Analisando os certificados vinculados aos alvarás de construção e reforma, segundo informações contidas no relatório do 3º trimestral disponibilizado pela comissão responsável pela gestão da Linha Verde (CURITIBA, 2018), foram utilizados até dezembro de 2017 154.725 CEPACs, restando 21.130, que continuam em circulação.

Em relação à utilização dos CEPACs, 40 alvarás para fins habitacionais lançaram mão do instrumento para conseguir área adicional de construção. Destes, 23 foram para habitação unifamiliar em série, ou seja, para condomínios ou conjuntos habitacionais horizontais, totalizando 3.495 CEPACs. Enquanto 11 alvarás utilizaram no aumento de área para comércio e serviço.

No que diz respeito à localização dos terrenos em que os certificados foram vinculados a alvarás de construção e reforma, é possível observar no mapa da figura 17 uma maior concentração no extremo norte da área da OUC e, principalmente, no setor sul, próximo dos limites com o setor central. São os dois setores que, segundo prospecto lançado pela Prefeitura Municipal de Curitiba (2016) para a OUC Linha Verde, tinham maior concentração de terrenos vagos, correspondente a 27% e 46% do total de área líquida de cada setor, respectivamente. Os bairros onde foram identificados alvarás com uso de CEPACs foram: Atuba (13); Bacacheri (1); Boqueirão (1); Capão da Imbuia (1); Capão Raso (1); Fanny (10); Guabirotuba (1); Hauer (8); Jardim das Américas (1); Jardim Social (1); Novo Mundo (3); Pinheirinho (1); Prado Velho (5); Tarumã (2); Xaxim (2).

FIGURA 17 – MAPA COM LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS EM QUE FORAM UTILIZADOS OS CEPACS.

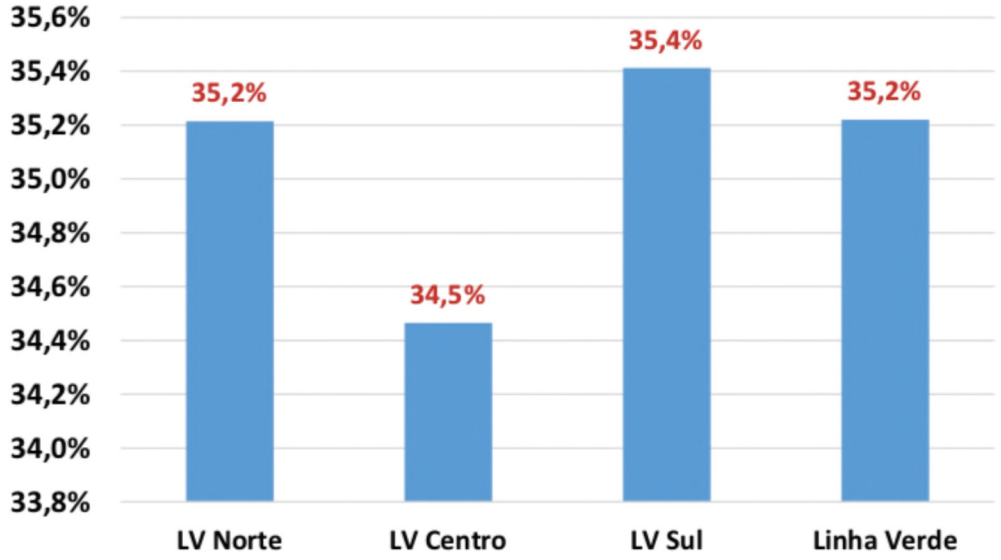


FONTE: CURITIBA, 2018. Elaborado pela autora.

Levando em consideração o estudo[20] elaborado por Pereima et al. (2015) quanto à projeção da valorização nos setores da Linha Verde (figura 18), no norte e no sul há maior possibilidade de incremento nos preços dos imóveis até 2025, sendo áreas potenciais para investimento imobiliário.

[20] Para a projeção do índice de valorização na região, foram considerados o comportamento tendencial da densidade demográfica na Linha Verde nas últimas décadas e o comportamento cíclico do índice anual de valorização nos terrenos. Este índice foi obtido a partir do modelo de preços hedônicos, que consiste na definição do preço de um imóvel a partir de características heterogêneas, divididas em 3 categorias: física (como o imóvel é), ambiental (o que tem em volta) e acessibilidade (distância de rede de transporte, do centro, etc.). Para a Linha Verde foram adotados terrenos vagos e com construção precária, no período temporal de 2005 a 2014 (PEREIMA et al., 2015).

FIGURA 18 – GRÁFICO COM VALORIZAÇÃO ACUMULADA 2015-2025 PARA OS SETORES DA LINHA VERDE.



FONTE: PEREIMA et al., 2015.

Com o valor arrecadado com os leilões de CEPAC, somado ao montante de R$27 milhões disponibilizados pela AFD para o Programa de Recuperação Ambiental e Ampliação da Capacidade da Rede Integrada de Transporte de Curitiba (RIT) e o repasse de recursos da União para execução das obras da Linha Verde de até R$179.370.000, a Comissão Executiva da OUC decidiu priorizar a execução de quatro obras em sua totalidade e uma parcialmente, somando R$233,89 milhões de custo no plano de investimento para o período. As obras seriam: extensão da Linha Verde Norte/lote 3, trecho entre região da Estação Tarumã e região da Estação Fagundes Varela; extensão da Linha Verde Norte/lote 4, trecho entre a região da Estação Fagundes Varela e a região da Estação Atuba; trincheira Verde no cruzamento da rua Fúlvio José Alice e rua Amazonas de Souza Azevedo (setor norte); complexo da avenida Victor Ferreira do Amaral (setor norte); intervenções ambientais no Bosque Portugal (parcial).

De acordo com o relatório trimestral emitido no final de 2017, no que diz respeito aos custos das intervenções até então realizadas ou iniciadas, a obra correspondente à extensão da Linha Verde Norte no lote 3, trecho entre região da Estação Tarumã e região da Estação Fagundes Varela, teve um custo total de R$30.863.113,83, os quais foram pagos com recursos obtidos em leilões de CEPACs. A implantação da trincheira Verde no cruzamento da rua Fúlvio José Alice e rua Amazonas de Souza Azevedo (setor norte), em processo de execução, teve custos

na casa dos R$13.145.811, os quais foram pagos por meio de uma composição de recursos da AFD, Prefeitura Municipal de Curitiba e CEPACs. As demais intervenções, até dezembro de 2017, encontravam-se em processo licitatório ou de planejamento. Entretanto, para a extensão Linha Verde Norte (trecho entre Fagundes Varela e Atuba), o complexo da Avenida Victor Ferreira do Amaral e a extensão da Linha Verde Sul, estão previstos recursos do Ministério das Cidades, via PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – Mobilidade Grandes Cidades.

Além dos custos com as obras implantadas ou em processo de execução, foram necessárias ações de desapropriação, as quais totalizaram até final de 2017 um montante de R$10.339.506,91, em compensações. Ou seja, desde a aprovação da OUC Linha Verde até dezembro de 2017, as intervenções realizadas custaram R$54.348.431,74. Dos quais, 71,92% foram financiados com recursos provenientes dos leilões de CEPACs.

Para a análise econômico financeira de um GPU, além dos aspectos relacionados à captação e custos relativos do projeto, é importante considerar a localização e adensamento das atividades econômicas na região e sua evolução no período. Para isso, foi utilizado o estudo de Pereima et al. (2015) quanto aos alvarás comerciais emitidos até 2013, assim como o uso previsto para os alvarás de construção emitidos entre 2012 e 2017 – estes últimos trazendo um panorama do comportamento do mercado imobiliário no perímetro da Linha Verde.

Conforme pode ser observado na figura 19, há uma tendência de aumento do número de alvarás comerciais para a região, principalmente nos anos de 2010 (logo após inauguração da Linha Verde Sul), 2011 (ano da Lei da OUC) e 2012. Algumas atividades características de rodovias, porém, também apresentaram crescimento, ou mantiveram-se estáveis, como o de venda e reparo de veículos (setor g). Vale destacar, entretanto, o crescimento de atividades com emprego de maior conteúdo tecnológico, como de informação, comunicação, profissionais, científicas e técnicas (setores j e m). Entretanto, em relação ao total, estas ainda apresentam pouca expressividade na área da OUC Linha Verde.

FIGURA 19 – TABELA COM RELAÇÃO DOS ALVARÁS EMITIDOS E ATIVIDADE ECONÔMICA NA LV.

		Antes da Linha Verde							Após LV			Total
	Setor	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Geral
A	AGROPECUÁRIA	3	1	1	1	2	3	3		2		21
B	INDÚSTRIAS EXTRATIVAS							3		1		4
C	INDÚSTRIAS DE TRANSF.	87	72	59	77	95	104	152	165	150	73	1.417
D	ELETRICIDADE E GÁS						1	1	1			3
E	ÁGUA, ESGOTO E RESIDUOS	4	3	2	2	5	3	6	6	3	3	45
F	CONSTRUÇÃO	81	83	93	111	109	95	176	200	222	119	2.150
G	COMÉRCIO E REPAR VEÍC	496	459	431	424	515	514	649	718	683	345	7.012
H	TRANSPORTE	203	204	189	169	199	187	249	245	240	155	2.769
I	ALOJAMENTO E ALIMENT	94	103	133	129	122	93	94	115	102	52	1.397
J	INFORMAÇÃO E COMUNIC	35	31	44	39	58	54	76	120	100	59	721
K	ATIVIDADES FINANCEIRAS	34	9	25	25	32	34	26	39	25	22	361
L	ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	9	11	12	19	13	15	24	38	38	24	250
M	PROF., CIENTÍF E TÉCNICAS	112	83	137	131	123	121	162	195	204	118	1.936
N	ATIVIDADES ADMINISTRAT	62	98	95	80	96	99	145	179	179	97	1.427
O	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA											
P	EDUCAÇÃO	18	25	16	29	38	35	64	68	91	61	518
Q	SAÚDE E SERVIÇOS SOCIAIS	58	47	66	65	81	83	73	105	113	102	935
R	ARTES, CULTURA, ESPORTE	45	37	36	41	45	54	40	41	49	34	609
S	OUTRAS ATIV. DE SERVIÇOS	193	287	270	281	286	339	389	352	343	178	3.666
T	SERVIÇOS DOMÉSTICOS									1		1
Total Geral		**1.534**	**1.553**	**1.609**	**1.623**	**1.819**	**1.834**	**2.332**	**2.587**	**2.546**	**1.442**	**25.242**

FONTE: PEREIMA et al., 2015. (*alvarás emitidos até jul/2013).

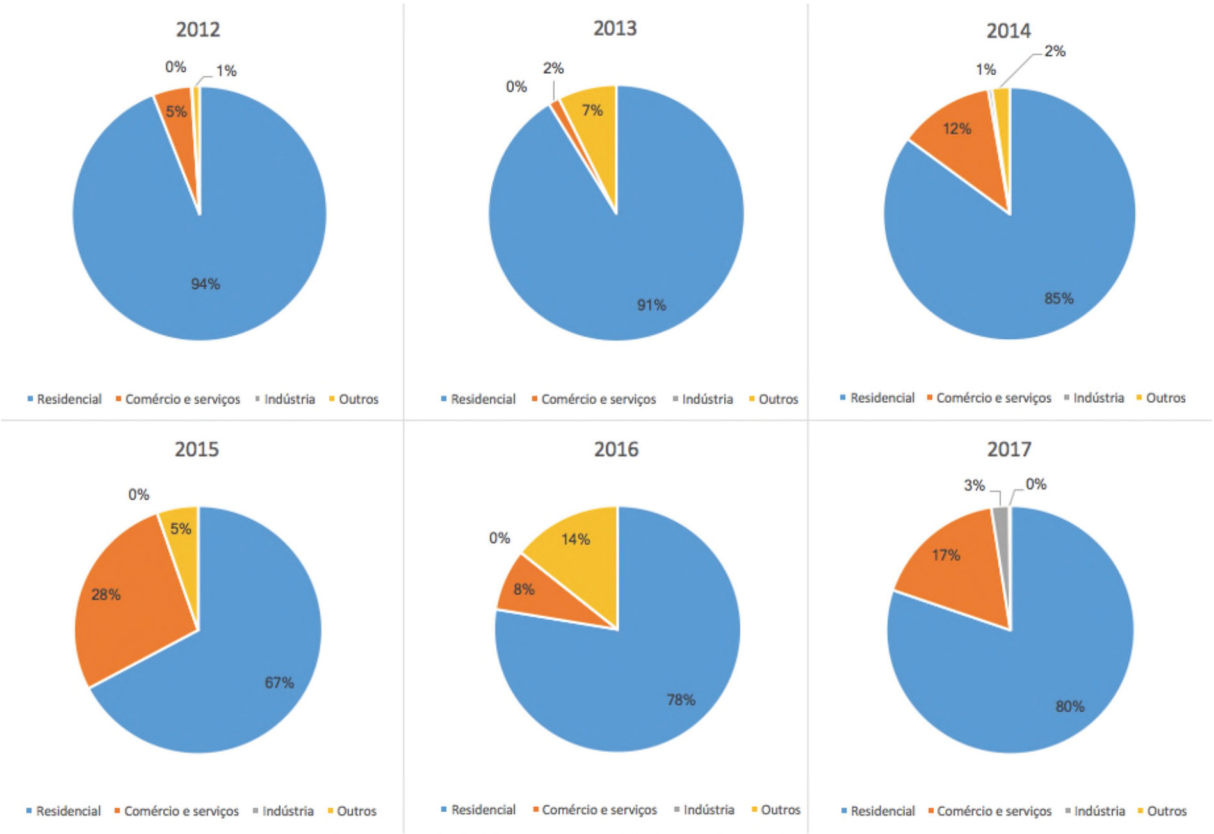
Por último, com relação aos alvarás de construção emitidos no perímetro da OUC Linha Verde em 2012, 86,31% destes foram para finalidades habitacionais. No ano seguinte, houve um aumento relativo nesse número, chegando a 88,59% dos alvarás emitidos em 2013. Já nos anos de 2014, 2015 e 2016, a proporção de permissões para usos habitacionais diminuiu para 79,56%, 79,43% e 79,47% respectivamente, demonstrando uma estabilidade no período. Em 2017, não só o número total de alvarás diminuiu (130), como também a proporção para habitação, que chegou a representar 73,85% do total do número de alvarás.

Os números demonstram uma maior exploração do setor habitacional por parte do mercado imobiliário em detrimento das atividades comerciais e de serviço. Entretanto, do total de alvarás emitidos entre os anos de 2012 e 2017, no logradouro da Avenida Linha Verde, somente 25% foram para uso habitacional, concentrados nos anos de 2012 e 2013. Estes dados revelam as dificuldades em induzir a mesma tipologia de ocupação empregada nos demais setores estruturais: uso habitacional em edifícios, associado a comércio e serviços localizados principalmente no térreo das edificações (IPPUC, 2018).

Em termos de distribuição dos usos destinados às edificações finalizadas (CVCO) no período de 2012 a 2017, é evidente a predominância de construções para

uso habitacional. Nos dois primeiros anos, manteve-se a proporção entre 90-95%, diminuindo nos anos seguintes até chegar a 67% da área total construída em 2015, subindo novamente até atingir a proporção de 80% em 2017. É interessante observar, também, a pouca expressividade do uso industrial, o que demonstra a tendência de não instalação desse uso no perímetro da OUC Linha Verde para o período.

GRÁFICO 3 – PROPORÇÃO ENTRE OS USOS, SEGUNDO EMISSÃO DE CVCO.

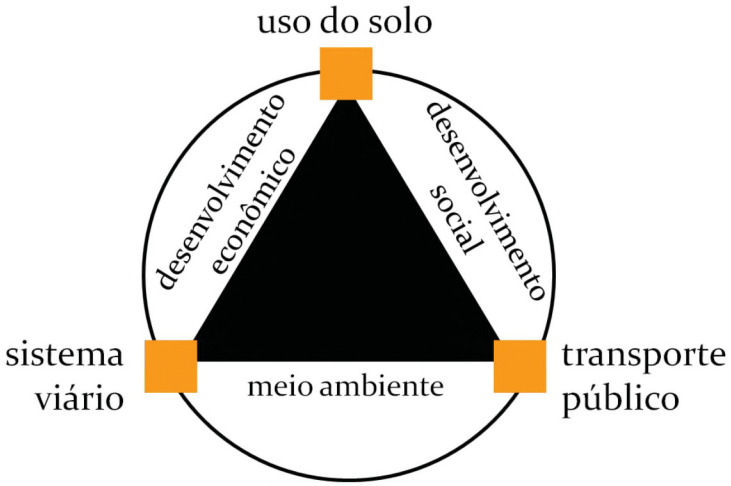


Fonte: CURITIBA, 2018. Elaborado pela autora.

5.3.3. Análise institucional

Ao longo do tempo, surgiram diversas propostas de requalificação da rodovia BR-116, a fim de incorporá-la ao tecido urbano. Conforme tratado anteriormente, somente em 2000 as intervenções para requalificação e revitalização do trecho urbano da antiga rodovia tiveram início. A premissa do projeto segue os princípios do planejamento urbano estabelecidos no município, que orientam o crescimento segundo três funções básicas: uso do solo, transporte coletivo e sistema viário (figura 20).

FIGURA 20 – TRIPÉ DO PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA.



FONTE: IPPUC, 2018.

Somente em 2011, com a aprovação da Lei Municipal nº 13.909, referente à Operação Urbana Consorciada Linha Verde, foi institucionalizado o GPU, a partir da utilização do instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade. Quanto à formulação e aprovação do projeto, não foram encontrados registros de audiências públicas no período imediatamente anterior.

Entretanto, segundo consta nos registros da Câmara Municipal de Curitiba (CMC), a aprovação da Lei Municipal gerou questionamentos quanto à obrigatoriedade de Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual, segundo documento de 16 de dezembro de 2011, teria sido "contemplado quando da execução do projeto". Outro aspecto importante que pode ser retirado da mesma publicação da CMC, foi o caráter de urgência de votação da proposta apresentada pela Prefeitura, que foi aprovada com o texto original, sem emendas. Segundo consta no documento da Câmara, lideranças do governo na época justificaram a urgência pela necessidade de iniciar as obras ainda em 2012 (CMC, 2018).

Em 2015, a Lei nº 14.773 aprovou alterações para a OUC Linha Verde, principalmente relativas à: necessidade de uma melhor definição do fator de conversão dos CEPACs em ACA; definição dos usos permitidos e utilização dos certificados em casos específicos (a depender da zona); redefinição do grupo gestor e da comissão executiva. Segundo esta mesma lei, o grupo de gestão seria composto por um representante titular e um suplente dos órgãos municipais e representantes da sociedade civil:

a. Secretaria Municipal do Urbanismo – SMU;

b. Secretaria Municipal de Finanças – SMF;

c. Secretaria Municipal de Planejamento e Administração – SEPLAD;

d. Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA;

e. Secretaria do Governo Municipal – SGM;

f. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC;

g. Câmara Municipal de Curitiba – CMC;

h. Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná – SINDUSCON-PR;

i. Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná – SECOVI-PR;

j. Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná – ADEMI-PR;

k. Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA.

É interessante observar que não consta a participação de associação de moradores de nenhuma das áreas e bairros atingidos pelo grande projeto, sendo o grupo formado majoritariamente pelo poder público e organizações que representam interesses privados. Ainda segundo a legislação, a atuação do grupo gestor seria definida por decreto municipal. São aspectos que demonstram a fragilidade do controle social do processo de formulação, execução e gestão da OUC Linha Verde.

A coordenação da OUC é de responsabilidade do IPPUC, tendo o Banco do Brasil Investimentos como banco coordenador (responsável pelo lançamento dos CEPACs e operações financeiras relacionadas) e a Caixa Econômica Federal como agente fiscalizador das obras e da gestão financeira.

O comitê executivo é formado praticamente pelos mesmos órgãos municipais, exceto a CMC e CONCITIBA, e sem as organizações de interesse privado SINDUSCON-PR, SECOVI-PR e ADEMI-PR.

Além das mudanças de gestão, A Lei de 2015 contempla alterações dos parâmetros de uso e ocupação do solo, os quais, de acordo com o estudo de viabilidade elaborado pela Prefeitura de Curitiba no mesmo ano, vieram para melhorar a atratividade da área da OUC Linhas Verde. Entre as mudanças, cabe ressaltar: possibilidade de utilização de 75% do subsolo mediante aquisição de CEPACs (antes era limitado a 50%); redução do recuo predial no Setor Especial Linha Verde de 10m para 5m; possibilidade de outros incentivos construtivos para os imóveis dentro da Linha Verde; compatibilização de usos e portes em zonas específicas; compatibilização da densidade para conjuntos habitacionais na OUC Linha Verde.

No que diz respeito a transparência do projeto, trimestralmente, são emitidos relatórios contendo informações sobre os leilões realizados, fatos relevantes do período, movimentações financeiras realizadas, consumo do estoque de CEPACs, programa de intervenções relativo ao período, com demonstrativo do andamento das obras e gastos. Consta também nos relatórios o parecer da Caixa Econômica Federal quanto à fiscalização das intervenções e gastos do período.

Em 2015, foi sancionada a Lei Municipal nº 14.771, relativa à Revisão do Plano Diretor de Curitiba. Os artigos 157 a 165 dispõem sobre as Operações Urbanas Consorciadas, acrescentando finalidades para as quais o instrumento poderá ser utilizado no município e estabelecendo áreas específicas em que poderão ser aplicadas as OUC: áreas nos eixos de crescimento da cidade, regiões que precisem de requalificação ou revitalização e áreas com interesse para intensificar a ocupação urbana (CURITIBA, 2016). Nessas condições, as principais zonas que poderiam receber OUC são os Eixos Estruturantes, o Eixo Metropolitano (Linha Verde) e os setores conectores.

5.3.4. Relação com planejamento existente

A Lei de Zoneamento, nº. 9.800/2000, já previa a região lindeira ao trecho urbano da BR-116 como um eixo de adensamento, estabelecendo duas zonas para a região: Setor Especial da BR-116 (SE-BR-116) e Zona de Transição BR-116 (ZT-BR-116). Em ambas, estava previsto o coeficiente 1,0, sendo possível, entretanto, aumentar o CA na região do Setor Especial a critério do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) e do IPPUC, como incentivo para modificação dos usos geradores de tráfego pesado (CURITIBA, 2000). No que diz respeito a altura máxima das edificações, a Lei de Zoneamento previa o máximo de 4 pavimentos para a ZT-BR-116, ao passo que para o SE-BR-116 era previsto o máximo de 6, nos lotes com frente para a antiga rodovia e altura livre nas áreas que lei estabelece como "Polo"[21]. Quanto aos usos, para as ambas as zonas são previstos usos habitacionais, comércio e serviços, sendo admitidas na ZT-BR-116 indústrias de até 400m^2 e no SE-BR-116

[21] Os "Polos" são definidos posteriormente pela Lei Municipal nº. 12.767/2008, que também estabelece como deve acontecer a utilização dos incentivos relativos a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência de Potencial Construtivo nas zonas ZT-BR-116 e SE-BR-116.

com no máximo 100m^2. Somente seria admitido uso industrial maior que 400m^2 e 100m^2 mediante parecer da CMU.

Posteriormente a Lei de Zoneamento, a utilização do instrumento da OUC, em Curitiba, foi prevista no Plano Diretor de 2004 (Lei Municipal nº. 11.266). As utilizações possíveis seriam para: implantação de espaços e equipamentos públicos, requalificação e reurbanização de áreas consideradas subutilizadas, implantação de programas de habitação de interesse social, ampliação e melhoria do sistema de transporte coletivo, proteção e recuperação de patrimônio, melhoria e ampliação de infraestrutura em geral. Sendo a OUC aplicável em áreas como o Centro, Eixos de Adensamento, área próxima a rodoviária, Unidades de Conservação, Parolin e Prado Velho.

Ainda, segundo a Lei, o IPPUC seria responsável pela coordenação, acompanhamento e monitoramento de todas as etapas da OUC, mesmo que a proposta partisse do Executivo ou representantes da sociedade civil. Ou seja, ainda que outros agentes se mobilizem para elaborar o projeto de uma OUC, é necessário que o IPPUC avalie a proposta, pois fica sob sua responsabilidade o encaminhamento da operação.

A lei específica de definição da OUC, segundo o Plano Diretor, deveria conter, no mínimo: definição do perímetro e área de abrangência; finalidade do projeto; programa de ocupação da área; programa de intervenções; estudo de impacto de vizinhança (EIV); programa de atendimento a população afetada; contrapartida exigida no exercício dos benefícios previstos; forma de controle da OUC (obrigatoriamente com representantes da sociedade civil).

Nesse sentido, cabe ressaltar que até a aprovação da Lei nº. 13.909/2011 (da OUC), o EIV não havia sido elaborado. O município optou por apresentar o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental), em 2012. Além disso, não é claro o programa de atendimento a população afetada, abordado na seção II relativa ao programa de intervenções.

Outro aspecto que pode ser destacado do Plano Diretor é que esse estabelecia o coeficiente de aproveitamento (CA) máximo que poderia ser empregado nas áreas das futuras operações propostas, o qual não passaria de 4,0. Conforme pode ser observado na figura 22, o coeficiente básico em toda a área da OUC, exceto a ZR4-LV, é 1,0, sendo possível atingir o CA 4,0 somente mediante aquisição de CEPACs.

Segundo a Lei de Zoneamento de 2000, nos Setores Especiais dos Eixos Estruturais o CA básico é 4,0 e, na Zona Central, o CA é 5,0. O que significa a possibilidade de ter um maior aproveitamento da área de terrenos nessas zonas, sem onerar o proprietário do terreno.

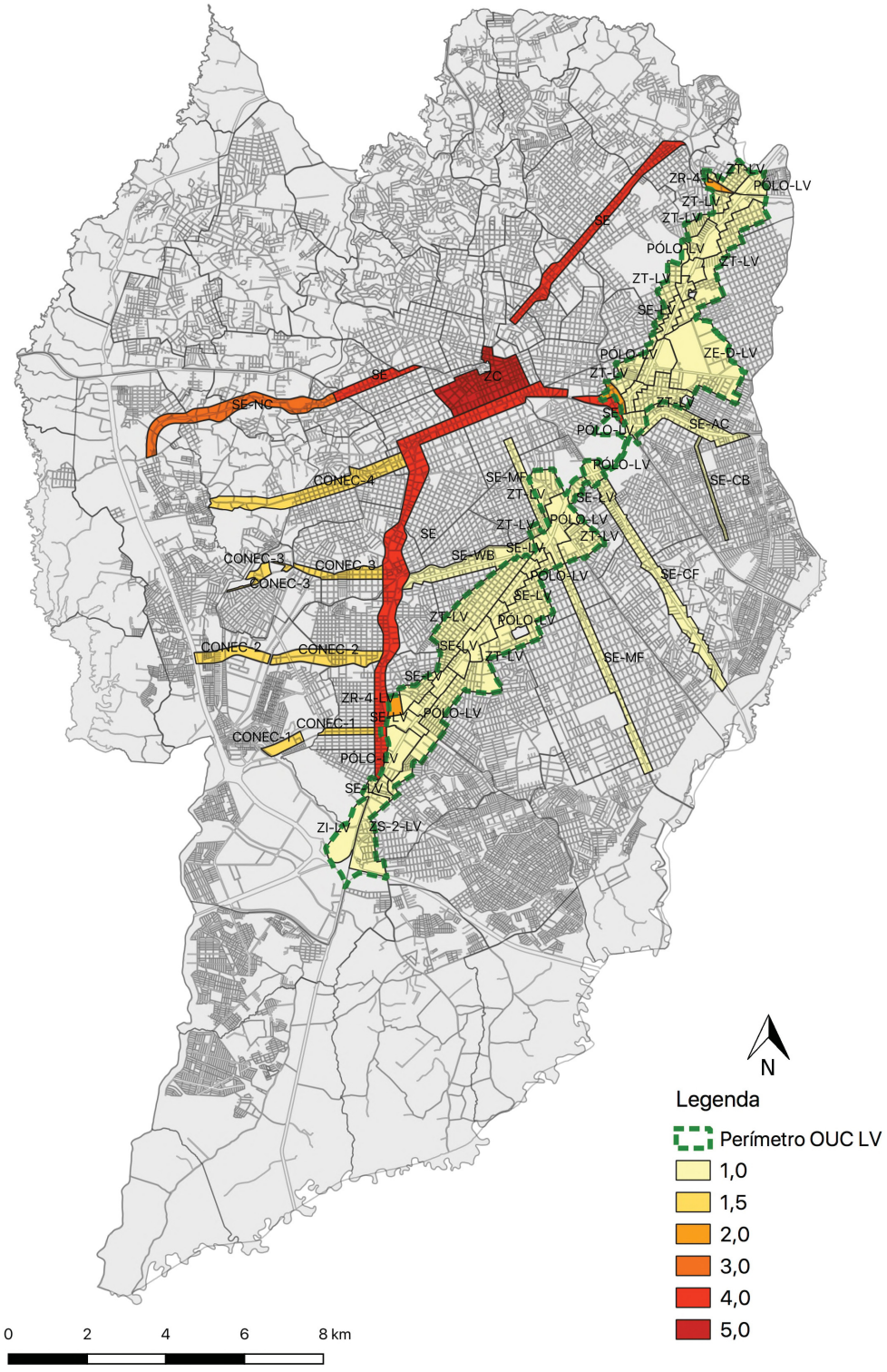
Além disso, o município regulamenta outros dois instrumentos que concedem incentivos construtivos: a outorga onerosa do direito de construir (OODC), Lei nº. 9.802/2000; e a transferência de potencial construtivo (TDC), Lei nº. 9.803/2000.

A utilização da OODC no município se dá para fins de incentivo ao adensamento de determinadas zonas, mediante pagamento de contrapartida (financeira ou lote urbano) ao município, a qual é aplicada nos programas de habitação de interesse social. A utilização do potencial adicional adquirido é somente para fins habitacionais (incluindo hotéis). Já a TDC se dá quando da impossibilidade do proprietário de utilizar plenamente o potencial construtivo de seu terreno, em decorrência da necessidade de proteção e preservação de áreas de interesse ambiental ou patrimônio histórico e cultural. Sua utilização incentiva tanto usos habitacionais quanto comerciais.

Tanto a OODC quanto a TDC preveem utilização em áreas como os eixos de adensamento e os eixos estruturais. Lançando mão da TDC é possível chegar ao CA de até 7,0 na Zona Central (para usos habitacionais) e 6,0 nos Setores Especiais dos Eixos Estruturais (comércio, serviços e hotéis). Os coeficientes máximos que podem ser atingidos via incentivo de CEPACs na OUC Linha Verde ou TDC e OODC nas demais áreas da cidade podem ser observados no mapa da figura 23.

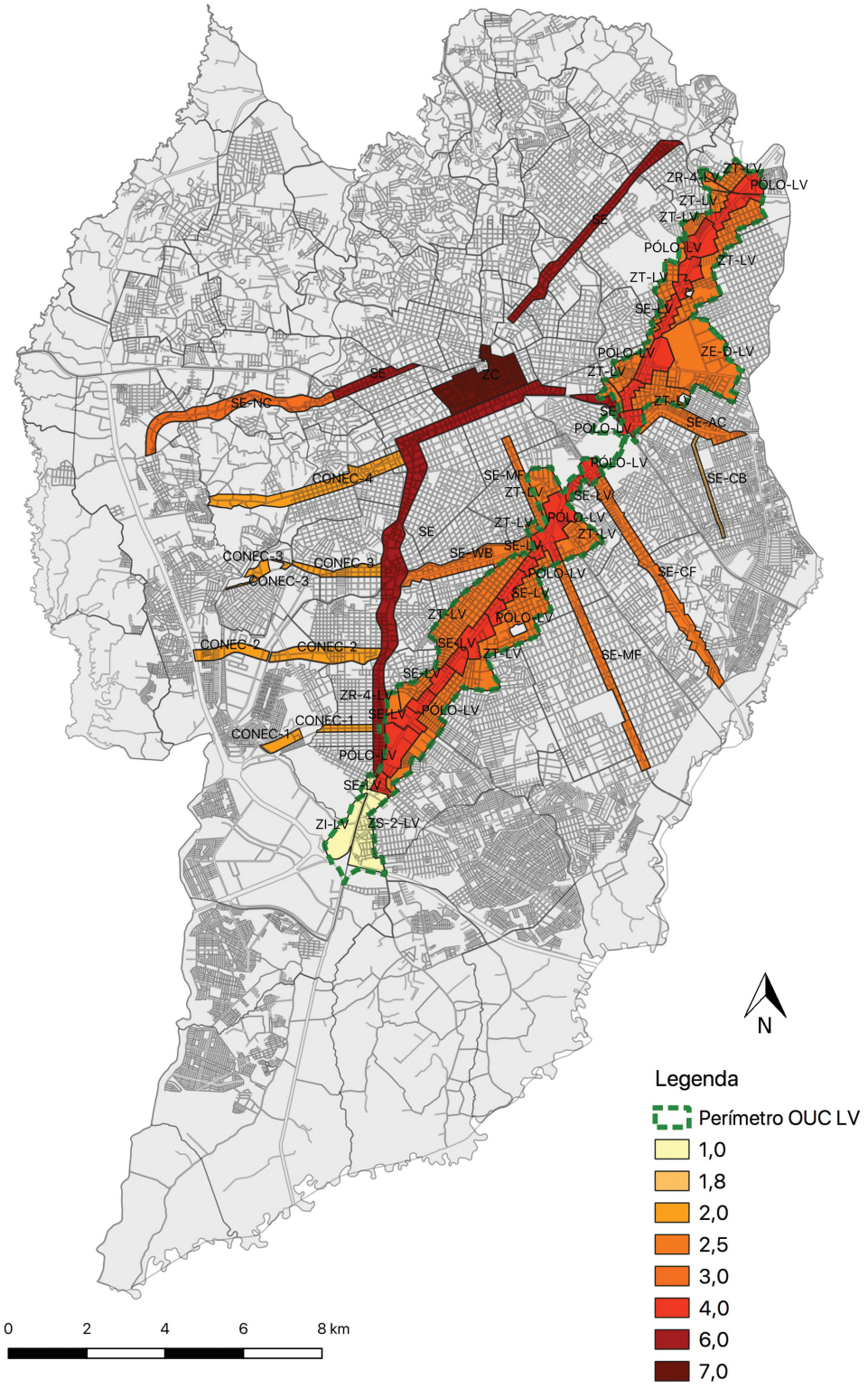
Cabe ressaltar que, apesar da Linha Verde receber o título de Eixo Metropolitano em diversas ocasiões, não constam propostas de expansão do projeto ou mesmo relação com o planejamento metropolitano em si.

FIGURA 21 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO BÁSICO – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO.



FONTE: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

FIGURA 22 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO POSSÍVEL – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO.



FONTE: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Garay (2011), na América Latina, as intervenções urbanas seguem duas dinâmicas principais: criação de novas centralidades, deslocadas do centro tradicional/original; e/ou, segundo uma compreensão de que o antigo pode atrapalhar o progresso, demolição como procedimento necessário para implementar o novo, o moderno. Essas dinâmicas podem ser identificadas como premissas de alguns GPUs contemporâneos brasileiros, como o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, criando uma nova centralidade, justificada pelo acontecimento dos Jogos Olímpicos e renovação da área portuária; e as intervenções na região metropolitana de Belo Horizonte, também em um esforço de criação de novas centralidades.

Na OUC Linha Verde, é possível identificar a renovação de uma área cujos usos estariam defasados, devido à incorporação da antiga rodovia ao tecido urbano, e necessitando de melhorias na transposição e circulação da via. A solução adotada segue a fórmula já preconizada de planejamento no município, que une uso do solo, transporte coletivo e sistema viário como forma de induzir o desenvolvimento urbano na região. Desta forma, a justificativa e partido adotados não necessariamente se relacionam com possibilidades de atração de capital estrangeiro, mas seguem aspectos que elevaram a cidade de Curitiba ao título de cidade "modelo"[22] em nível nacional e internacional. De forma que a OUC Linha Verde se configuraria como um novo pólo de atração para o mercado local, se consolidando em uma nova avenida de importância metropolitana.

A paisagem resultante das alterações da OUC Linha Verde, entretanto, ainda se mostra distante das intenções apresentadas no prospecto lançado pela Prefeitura de Curitiba (2016). Deve-se levar em consideração que o período de tempo analisado (2012 a 2017) é curto quando comparado ao horizonte de 30 anos proposto para a completa implementação do projeto. Entretanto, como pode ser identificado nas análises anteriores, a intenção de edificar na região da OUC se mantém no perfil predominantemente horizontal, tendendo as tipologias de uso habitacional. Desta forma, a visão dos eixos estruturais, em que convivem edifícios de uso misto, adensados, com térreo ocupado por comércio e serviços e demais andares com

---

[22] A discussão da construção do mito da cidade modelo devido ao sucesso do seu planejamento urbano pode ser encontrada em Albuquerque (2007).

unidades habitacionais, ainda não se configura enquanto tendência para o desenvolvimento da área adjacente à avenida.

A dinâmica existente atualmente no perímetro da Linha Verde segue a tendência apresentada pela FIPE (2011), em seu estudo de viabilidade financeira da operação, com intensificação dos usos habitacionais na região. Em todo o período analisado, a construção de tipologias habitacionais predominou, principalmente habitação unifamiliar e conjuntos habitacionais horizontais.

Pode-se notar um expressivo aumento tanto da intenção de construir edificações habitacionais na região da Operação, como também a efetivação (CVCO) de construções com esse uso. Do total de 1.325 alvarás de construção emitidos no período, 1.091 correspondem ao uso habitacional e complementos (salão de festas, guaritas, etc.), o equivalente a 82,34% do total. Destes, 62 alvarás são para quatro ou mais pavimentos, mas somente 4 estão no logradouro da Linha Verde. No que diz respeito às obras concluídas, do total de 881.314,92m^2 construídos entre 2012 e 2017, 84,57% foi destinado a usos habitacionais. Destes, 202.068,34m^2 (27,11%) construídos para habitação no logradouro da Avenida Linha Verde, em tipologias verticais.

Considerando o diagnóstico realizado pela FIPE (2011) da realidade da Linha Verde na época da aprovação da Lei da OUC, em que 31% da sua ocupação se dava para habitação, é possível observar uma gradativa transformação na proporção desse uso na região. Entretanto, ainda que exista um aumento significativo das unidades habitacionais no perímetro da OUC, a transformação de usos na avenida se demonstra lenta.

A morosidade da transformação do perfil de usos na região da Linha Verde é contraditória com o perfil dos principais agentes envolvidos na gestão e definição das ações relativas ao projeto. Tal qual apresentado no capítulo anterior, a OUC Linha Verde conta com um grupo gestor formado basicamente pelo Poder Público Municipal e entidades que representam os interesses do mercado imobiliário – promotores e trabalhadores da construção civil.

Ainda que sejam emitidos periodicamente relatórios com informações quanto os recursos financeiros investidos no perímetro da operação, assim como os recursos obtidos via leilão de CEPACs, esta pesquisa não identificou processos de discussão e apresentação das propostas da OUC Linha Verde, e tampouco a definição de prioridades das obras previstas junto da população a partir de processos

participativos. A emergência com que são e foram encarados os processos relativos ao projeto da avenida, acarretaram a desregulação e falta de controle social, desencadeando em uma negociação direta entre poder público e agentes privados[23] envolvidos. Desta forma, as grandes decisões relacionadas aos investimentos são tomadas em campos de disputa distantes da participação social.

Outro aspecto que merece destaque em relação ao processo participativo de decisão, é que o projeto Linha Verde, apesar de sua importância metropolitana, ao garantir a conexão e integração entre os municípios de Araucária, Campina Grande do Sul, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Curitiba, não contou com o envolvimento da COMEC – órgão responsável pela gestão metropolitana. Para Ferreira e Maricato (2002), a transparência e participação com que é regulamentada a Operação interfere diretamente na capacidade de mobilização da sociedade civil, de forma a garantir que o poder público consiga aplicar o instrumento de maneira a atender os interesses da maioria e estabelecer o controle sobre sua efetivação. Desta forma, um controle e participação sociais ineficientes podem levar ao sucesso ou fracasso de uma OUC.

Quanto a gestão financeira da Linha Verde, os recursos captados por meio dos leilões de CEPACs não foram suficientes para cobrir os gastos que ocorreram até então com a provisão de infraestrutura e desapropriações necessárias para viabilizar o projeto. A captação ficou em cerca de R$15 milhões aquém dos recursos financeiros utilizados nas obras. De forma que a municipalidade lançou mão de outros mecanismos para o financiamento, como a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)[24], PAC II Mobilidade Grandes Cidades (Orçamento Geral da União) e orçamento da Prefeitura.

Levando em consideração que, conforme tratado anteriormente no capítulo relativo ao GPU, uma característica inerente dessa modalidade de projeto é a sua capacidade de gerar mais valias, o instrumento da OUC, juntamente com a utilização dos CEPACs, não foi suficiente para recuperar as mais valias geradas.

---

[23] Nesse contexto, agentes privados correspondem às empresas de capital privado.

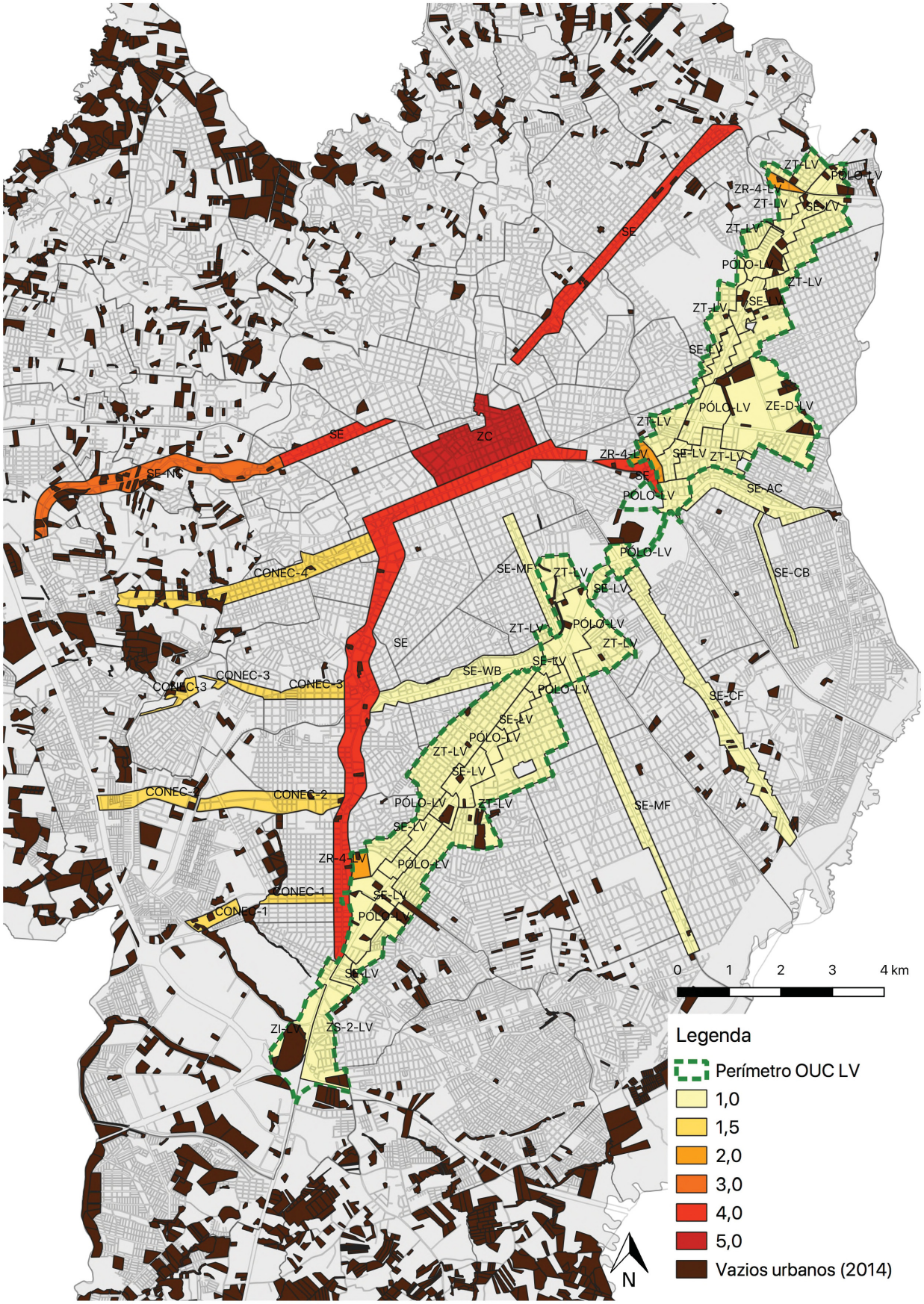
[24] Os recursos da AFD foram utilizados tanto para a primeira fase de implantação do projeto, antes da OUC, como pós lei da OUC, conforme tratado no capítulo 5.

Além disso, o instrumento concorre com o planejamento da cidade em relação ao zoneamento e concessão de outros benefícios, como a OODC e TDC, situação que pode explicar a baixa adesão aos leilões de CEPACs para a OUC Linha Verde.

De fato, como evidenciado no capítulo anterior, é possível exercer o coeficiente de aproveitamento 4,0 em outras áreas da cidade de maneira gratuita, ao passo que no perímetro da Linha Verde o proprietário terá que adquirir CEPACs para aumentar o coeficiente. Se as áreas da cidade onde esses altos coeficientes disponíveis já estivessem esgotadas, com ocupação exaustiva do solo, não seria um problema estimular a ocupação da Linha Verde. Entretanto, conforme pode ser observado no mapa da figura 23, existem vazios urbanos em outros eixos de adensamento, cuja infraestrutura está consolidada, oferecendo, portanto, melhores oportunidades para os promotores imobiliários, principalmente nas estruturais norte (Av. João Gualberto – Av. Paraná) e sul (Av. República Argentina), com CA 4,0; assim como no Setor Especial Nova Curitiba (CA 3,0) e na Conectora 4 (CA 1,5). Especificamente, os Setores Estruturais e o Setor Especial Nova Curitiba são regiões onde se concentram as populações das classes A e B. Essa situação, associada a infraestrutura consolidada e legislação generosa (em parâmetros de uso e ocupação do solo) oferecem ao promotor imobiliário possibilidade de ganhos maiores nessas áreas.

Em relação à utilização dos instrumentos OODC e TDC, não foi feita uma avaliação detalhada quanto ao seu impacto para o desenvolvimento da região da Linha Verde. Mas o fato é que ambos os instrumentos oferecem possibilidade de maior CA em áreas já consolidadas, como os Setores Especiais das estruturais. Cabe destacar, portanto, a importância de pesquisas futuras que evidenciem as reais possibilidades de ganhos pelo mercado imobiliário quando se lança um benefício ou outro para exercer maior potencial construtivo.

FIGURA 23 – COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO BÁSICO E VAZIOS – LINHA VERDE, ESTRUTURAIS E EIXOS DE ADENSAMENTO.



FONTE: IPPUC, 2018. Elaborado pela autora.

Ainda sob a perspectiva de recuperação de mais valias geradas pelo projeto da Linha Verde, uma possibilidade seria a utilização de instrumentos combinados, que possam contribuir para a municipalidade atingir melhores resultados, não só financeiros, como para indução do adensamento e ocupação da região. Como ressaltado por Soffiatti (2012), uma opção seria implementar a Contribuição de Melhoria, principalmente no setor sul, que foi executado antes da Lei da OUC. De acordo com o autor:

> Como potencialidades do uso desse instrumento, podem ser enfatizadas a possibilidade do poder público local financiar novas obras públicas por meio das receitas recuperadas, de fortalecer a sua autonomia financeira ao reduzir a dependência dos repasses de tributos dos outros entes da federação, de celebrar uma parceria com a população nas decisões quanto aos planos de obras e repartição de responsabilidades ao partilhar com ela o poder de fiscalização e monitoramento dos gastos (pró-atividade). Por último, o atendimento aos preceitos legais contidos na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade. (SOFFIATTI, 2012, p. 149).

A utilização desse instrumento, associado à OUC, potencializaria a arrecadação por parte do município, facilitando a implementação do programa de intervenções previsto para a região da Linha Verde.

Porém, independentemente do instrumento adotado para captura de mais valias, sua eficiência depende da ponderação do custo de oportunidade do GPU, o que significa estabelecer mecanismos eficientes de avaliação do valor que pode ser gerado, tanto pelas obras públicas implementadas quanto pela alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo. Mecanismos que não foram previstos para o monitoramento do projeto da Linha Verde.

Portanto, é possível afirmar que somente a adoção do instrumento Operação Urbana Consorciada, na sua forma de Lei e com definição de parâmetros e programa de intervenções, não é suficiente para garantir as transformações projetadas para as áreas definidas como OUC. É necessário que o instrumento seja inserido em uma proposta global de projeto urbano, levando em consideração as transformações na paisagem que se pretendem, influência sobre o comportamento do mercado imobiliário, as projeções de desenvolvimento econômico e financeiro, sua gestão e impacto no arranjo institucional, assim como sua relação com o contexto (visão de planejamento urbano e realidade).

No caso em específico da Linha Verde, pode-se ressaltar a carência de um diagnóstico global da região de intervenção, que considerasse não só o impacto do projeto para o seu entorno, como também para o contexto metropolitano. Além disso, é evidente que a ocupação projetada para a região, principalmente no que diz respeito ao seu adensamento via verticalização das edificações, não se demonstra enquanto tendência desde a implantação do setor sul. A completa transformação da área poderia ser pensada de forma gradual, sem necessariamente lançar mão de CEPACs e o estímulo ao adensamento, visto que este é um instrumento que apresenta instabilidades, por responder ao mercado financeiro. Outra questão é que a venda dos CEPACs depende da forma como o mercado imobiliário se comporta com a concessão do benefício.

A OUC Linha Verde não se mostrou enquanto um GPU de atração de empresas de capital estrangeiro (como ocorreu, por exemplo, com a OUC Faria Lima e Água Espraiada, ambas em São Paulo). Sua implantação seguiu a dinâmica do mercado imobiliário local, voltado para barracões, casas para uso comercial e lojas, casas e sobrados para uso residencial, escritórios ou conjuntos comerciais (FIPE, 2011). Em geral, tipologias de caráter horizontal, as quais, conforme apresentado anteriormente, predominam nos novos empreendimentos na OUC Linha Verde.

Por último, cabe reforçar que a participação e controle social são essenciais para a definição de um programa de intervenção que possa atender às necessidades da população atingida. Torna-se essencial um constante monitoramento da execução do grande projeto, de forma a mitigar os riscos de expulsão das classes sociais mais pobres. Conforme apontado por Pereima et al. (2015), o adensamento populacional pretendido para a área da OUC pode ajudar a converter a população das faixas de renda D e E (predominante na região da OUC) para níveis mais elevados, ou poderá expulsá-las, conforme ocorra a valorização dos terrenos da área em função da implantação da infraestrutura. Visto que com a Lei da OUC, a Linha Verde passa a contar com potencial construtivo disponível, caso ocorra o completo esgotamento do potencial em outras áreas da cidade, o perímetro da OUC pode se tornar um polo de atração do capital imobiliário, valorizando a região. Portanto, é necessário estabelecer mecanismos que garantam a permanência da população local e aprimorar os instrumentos de gestão social da valorização da terra, de forma a distribuir os ônus e bônus do processo de urbanização de maneira equitativa.

Visando uma melhor captura das mais valias geradas pelo projeto, seria possível utilizar mais instrumentos que, combinados, podem ser mais eficientes para esse fim. Além disso, é necessário o constante monitoramento dos preços dos terrenos na região da Linha Verde, de forma a verificar os efeitos, ao longo do tempo, das obras de infraestrutura e equipamentos sobre as propriedades impactadas pelas benfeitorias.

Enfim, é possível identificar um relativo fracasso na utilização da OUC, enquanto único instrumento empregado para viabilizar o projeto, com consequente prejuízo financeiro e dificuldade em consolidar transformações nas dinâmicas urbana e social da região da Linha Verde. Ainda que o período analisado seja curto comparado ao horizonte de consolidação da proposta, as tendências apresentadas nesse trabalho demonstram um desinteresse por parte do mercado imobiliário em relação a área da Linha Verde, sem apontar para uma mudança na paisagem que possa se assemelhar a existente em outros eixos estruturais da cidade.

Porém, apesar dos desafios que já ficaram claros quanto a OUC Linha Verde, é fato que sua regulamentação provocou a apropriação e uso de áreas até então subutilizadas, sendo possível afirmar que houve uma minimização da inadequação dos gastos públicos na região da antiga rodovia. Além disso, foi possível observar uma gradativa diminuição dos usos voltados para atendimento da rodovia e consolidação do caráter habitacional da região.

Um melhor resultado para a Linha Verde poderia ser atingido ampliando a participação social no processo de implementação do projeto e decisões quanto às reformulações que possam vir a ser necessárias, além da implementação de mecanismos de monitoramento dos efeitos nos preços dos terrenos, causados pela ação pública. Assim, será possível adotar instrumentos que, combinados, possam garantir uma melhor gestão social da valorização da terra, além de induzir de maneira mais efetiva a ocupação no perímetro da OUC.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P.; RODRIGUEZ, A. **Grandes proyectos urbanos y su impacto em el mercado de suelo urbano.** Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba:** o enigma da "cidade-modelo". São Paulo, 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo.

ALVAREZ, I. P. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P (org.). **A cidade como negócio.** São Paulo: Contexto, 2015.

BLUME, B. A. **O que é o superávit primário?** 2015. Disponível em: <http://www.politize.com.br/superavit-primario-o-que-e/>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. **O QUE É NEOLIBERALISMO?** 2016. Disponível em: <http://www.politize.com.br/neoliberalismo-o-que-e/>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRANDENBURG, E. J. **Grandes projetos urbanos:** vetores de desigualdade socioespacial? Análise prospectiva dos impactos e legados socioespaciais da Copa de 2014 em Curitiba. Curitiba, 2014. 293f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm#art58>. Acesso em: 06 abr. 2018.

CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA (CMC). **Operação Consorciada Linha Verde recebe aval.** Disponível em: < http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=18136#&panel1-1>. Acesso em: 11 julho 2018.

CARLOS, A. F. A. **A (Re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **Estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2018 em: <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123>. Acesso: 3 julho 2018.

COTA, D. A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente:** reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Belo

Horizonte, 2010. 505f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais.

CUENYA, B. Grandes proyectos urbanos latino-americanos: aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. **Cuaderno Urbano**, Chaco, v.8, n. 8, p. 229-252. Out 2009. Disponível em: < http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_8/archivos/articulos_en_html/cuenya.htm>. Acesso em: 29 setembro 2013.

CURITIBA. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Linha Verde.** Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2016. Disponível em: < http://www.ippuc.org.br/ouc04.htm>. Acesso em: 11 julho 2018.

_____. **Operação Urbana Consorciada Linha Verde.** Curitiba, 2018. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-operacao-urbana-consorciada-linha-verde/576>. Acesso em: 11 julho 2018.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P.. Introdução à expressão "gestão social da valorização da terra". In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

FERREIRA, J. S. W.; MARICATO, E. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Prestação de serviços técnicos especializados envolvendo a execução de serviços técnicos especializados de análise de viabilidade econômico-financeira dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) para o financiamento dos investimentos em infraestrutura urbana na Operação Urbana Consorciada (OUC) Linha Verde - Curitiba.** São Paulo, 2011. 206 p. Relatório técnico. Disponível em: < http://www.ippuc.org.br/ouc04.htm>. Acesso em: 11 julho 2018.

FIX, M. **Parceiros da Exclusão: duas histórias de construção de uma "nova cidade" em São Paulo**: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FURTADO, F. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas: reunindo conceiros envolvidos. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

GARAY, A. M. **La influencia de los grandes proyectos en el desarrollo urbano:** el caso de Puerto Madero, Buenos Aires. S.l.: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Não publicado.

_____. **Puerto Madero:** Balance de dos Décadas de una Intervención Urbana. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

GEORGE, H. **Progresso e pobreza.** Rio de Janeiro: Editora Aurora, 1970.

GAVRILOFF, A. C. M. **Instrumentos de gestão urbana e a evolução da ocupação em Curitiba: o caso da operação urbana consorciada Linha Verde**. Curitiba, 2013. 133f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná.

GOOGLE. **Google Maps.** Disponível em: < https://www.google.com.br/maps>. Acesso em: 11 julho 2018.

HARVEY, D. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

JARAMILLO, S. **Hacia uma teoria de la renta del suelo urbano.** Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economia, CEDE, Ediciones Uniandes, 2009.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cad. Metropolitano**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, mai./ago. 2017.

LUNGO, M. Grandes proyectos urbanos: desafios para las ciudades latinoamericanas. In: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. **Perspectivas urbanas:** temas críticos em políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. P. 293-299.

LUNGO, M.; SMOLKA, M. O. Suelo y grandes proyectos urbanos: la experiencia latinoamericana. In: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. **Perspectivas urbanas:** temas críticos em políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. P. 300-307.

MARX, K. **O Capital – Parte I:** A Mercadoria. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000086.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017a.

_____. **O Capital - Parte III:** A Produção de Mais Valia Absoluta. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000067.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017b.

_____. **Salário, preço e lucro.** 1865. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000077.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017c.

MATTOS, C. A. de. Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 42, mai/ago. 2016, p. 24-52.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Introdução. In:____. **Operações Urbanas:** anais do seminário Brasil – França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. P. 11-18.

MONTEIRO, L. de O. **Espacialidades e especificidades:** as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Belo Horizonte, 2014. 505f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais.

MORALES, Carlos S. **Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano.** Lincoln Institute of Land Police, 2007.

NASCIMENTO, A. F. do. A crise de acumulação do capital e a busca por sobrelucros na natureza: a expropriação da vida pelas grandes frações do capital industrial, imobiliário e financeiro. **Revista Pegada,** São Paulo, v. 13, n. 1, p.149-167, jun. 2012. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/1055/1907>. Acesso em: 20 maio 2017.

OLBERTZ, K. **Operação Urbana Consorciada.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

OLIVEIRA, F. L. de. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F. L. de et al. **Grandes projetos metropolitanos:** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. P. 66-89.

OLIVEIRA, F. L. de; VAINER, C.; LIMA JUNIOR, P. de N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. de et al. **Grandes projetos metropolitanos:** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. P. 11-23.

PEREIMA, J. B. et al. **Estimativa e cenários do impacto da Linha Verde sobre a valorização dos preços de terrenos em Curitiba**. Curitiba, 2015. 52 p. Relatório técnico. Disponível em: < http://www.ippuc.org.br/ouc04.htm>. Acesso em: 11 julho 2018.

PEREIRA, G.; SILVA, J. Do Desenho à realidade: a adoção do modelo linear e a Linha Verde na cidade de Curitiba, Brasil. In: ROSANELI, A. F.; BARNABÉ, P. M. M. (orgs.). **Textos sobre Curitiba:** investigações sobre a cidade e seus arredores. Curitiba: Editora UFPR, 2016. p. 26-41.

PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

ROLNIK, R. Na fronteira da expansão do complexo imobiliário-financeiro. In: ____. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 317-366.

SÁNCHEZ, F. **A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política.** Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº16, p.31-49, jun. 2001.

SANDRONI, P. H. **Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) como Instrumento para o Financiamento do Desenvolvimento Urbano.** 2013. Documento de Trabalho do Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sandroni-wp14ps1po-full_0.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

_____. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais-valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Operações Urbanas:** anais do seminário Brasil – França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. P. 135-170.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOFFIATTI, R. V. F. **A contribuição de melhoria como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária urbana:** estudo de caso eixo urbano "Linha Verde", Curitiba, Paraná. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SOMEKH, N. Projetos urbanos e Estatuto da Cidade: Limites e possibilidades. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Operações Urbanas:** anais do seminário Brasil – França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. P. 23-42.

URBS. Itibus. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/mobile/itibus>. Acesso em: 11 julho 2018.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 75-103.