

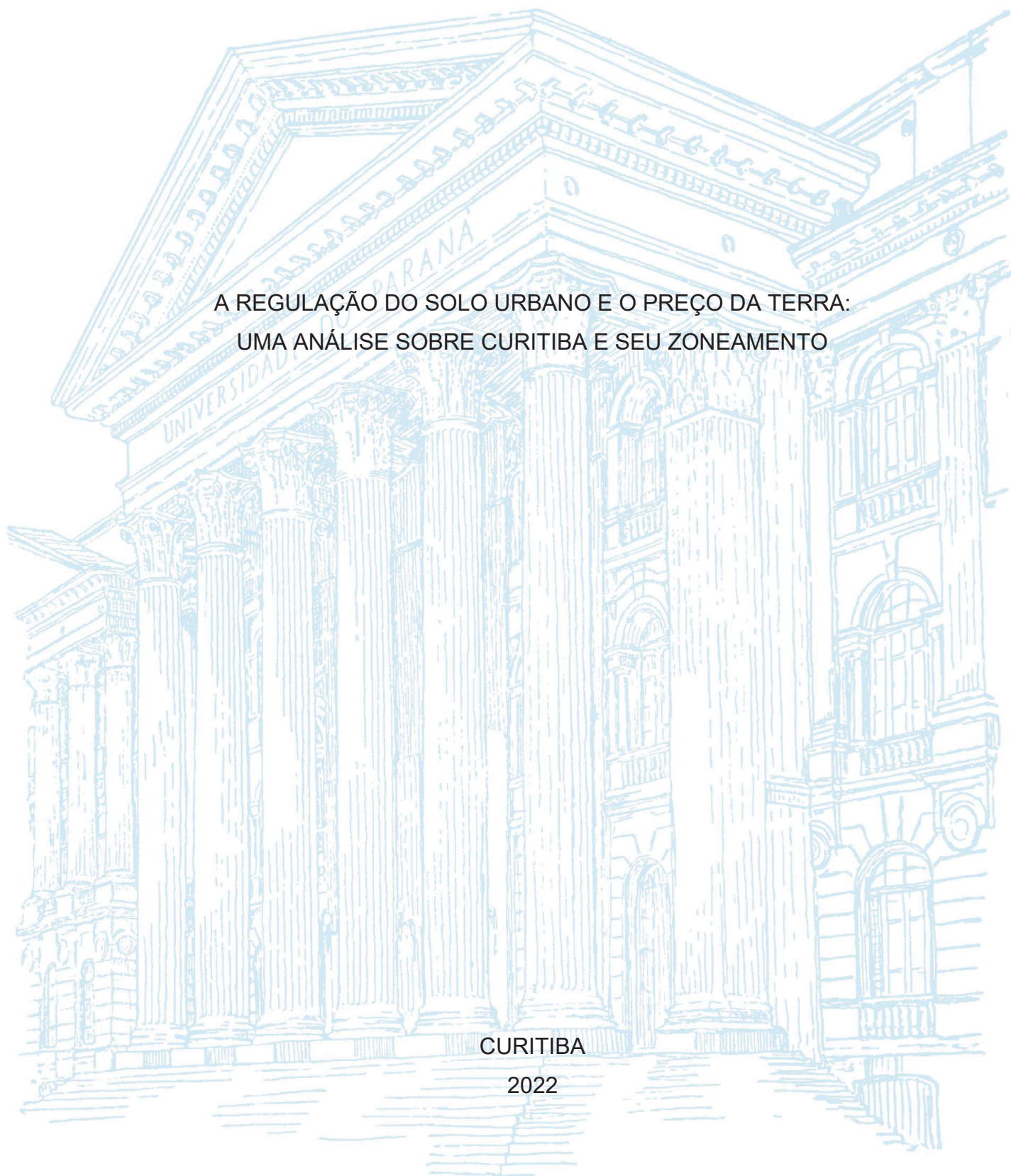
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILA LOMBARDI

A REGULAÇÃO DO SOLO URBANO E O PREÇO DA TERRA:
UMA ANÁLISE SOBRE CURITIBA E SEU ZONEAMENTO

CURITIBA

2022



CAMILA LOMBARDI

A REGULAÇÃO DO SOLO URBANO E O PREÇO DA TERRA:
UMA ANÁLISE SOBRE CURITIBA E SEU ZONEAMENTO

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

Orientadora: Profa. PhD. Gislene de Fátima Pereira

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Lombardi, Camila

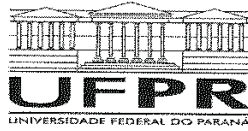
A regulação do solo urbano e o preço da terra: uma análise sobre Curitiba e seu zoneamento / Camila Lombardi. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

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

Orientador: Gislene de Fátima Pereira

1. Zoneamento – Curitiba. 2. Política urbana. 3. Solo urbano - Uso. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. III. Pereira, Gislene de Fátima. IV. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **CAMILA LOMBARDI** intitulada: **A REGULAÇÃO DO SOLO URBANO E O PREÇO DA TERRA: UMA ANÁLISE SOBRE CURITIBA E SEU ZONEAMENTO**, sob orientação da Profa. Dra. GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestra 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, 01 de Setembro de 2022.

Assinatura Eletrônica

02/09/2022 12:07:18.0

GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/09/2022 11:37:57.0

MARIANO DE MATOS MACEDO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

13/09/2022 00:14:30.0

SYLVIA RAMOS LEITÃO
Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

14/09/2022 11:04:51.0

LETÍCIA NERONE GADENS
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

CÂMPUS CENTRO POLITÉCNICO - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 81530-990 - Tel: (41) 3361-3702 - E-mail: PPU@UFPR.BR

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 219594

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 219594

Esta terra que cresce mato, que cresce a caatinga, o buriti, o dendê, não é nada sem trabalho. Não vale nada. Pode valer até para essa gente que não trabalha. Que não abre uma cova, que não sabe semear e colher. Mas para gente como a gente a terra só tem valor se tem trabalho. Sem ele a terra é nada
(Torto Arado, Itamar Vieira Júnior, 2019)

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar a dinâmica da relação entre regulação do solo urbano e a variação do preço da terra em Curitiba entre 2000 e 2021. Para isso, a produção do espaço urbano é compreendida no contexto da produção da cidade capitalista, em que a terra urbana é vista como uma mercadoria e, portanto, possui valor e é passível de ser precificada. O processo de produção e precificação da terra, por sua vez, é condicionado por fatores produzidos socialmente. Nesse contexto, destacam-se o Estado e o mercado imobiliário como agentes importantes no processo de produção das cidades. Enquanto o Estado regula a construção do espaço urbano por meio da imposição de leis, o mercado imobiliário é o principal responsável pela comercialização da terra urbana. O objeto de estudo da pesquisa é a relação entre parâmetros construtivos definidos pela legislação urbanística e a variação do preço da terra em Curitiba. A hipótese é de que parâmetros regulados pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação, principalmente em relação ao uso e à densidade construtiva, podem influenciar a valorização ou desvalorização de terrenos na cidade. Para tanto, foram analisadas alterações de coeficientes de aproveitamento, principalmente para o uso residencial coletivo, presentes nas Leis de Zoneamento mais recentes de Curitiba, de 2000 e de 2019, em conjunto com a variação de preços de terrenos. Após as análises feitas concluiu-se que, no caso de Curitiba, a legislação urbanística acabou intensificando a ocupação de áreas já consolidadas da cidade, como o centro e os eixos estruturais, onde a infraestrutura urbana encontra-se instalada. Desse modo, o Zoneamento acabou limitando a ocupação e o adensamento de zonas periféricas, intensificando processos de valorização em andamento e acentuando as desigualdades socioespaciais na cidade.

Palavras-chave: produção capitalista da cidade; terra urbana como mercadoria; preço imobiliário; Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação; Curitiba.

ABSTRACT

The present research analyzes the dynamics between urban regulation and the variation of land price in Curitiba between 2000 and 2021. For this, the production of urban space is understood in the context of the production of the capitalist city, in which urban land is seen as a commodity, and so, has value and can be priced. The process of land production and pricing, in turn, is conditioned by socially produced factors. In this context, the action of the State and the real estate market stands out as important agents in the production of urban spaces. While the State regulates urban laws, the real estate market is primarily responsible for the commercialization of urban land. The study object is the relationship between constructive parameters defined by urban legislation and the variation of the land price in Curitiba. The hypothesis is that parameters regulated by Zoning Law, mainly use and building density, can influence the valuation or devaluation of urban land. To this end, changes in use and density coefficients, specially residential use, were analyzed together with the variation of land prices between 2000 and 2019, when the two last Zoning Laws were approved in Curitiba. This study concludes that in Curitiba the urban legislation ended up intensifying the occupation of consolidated areas, such as city downtown and structural axes, where urban infrastructure exists. Therefore, Zoning ended up limiting the occupation and densification of peripheral areas, intensifying processes of valorization in progress and accentuating socio-spatial inequalities.

Key-words: capitalist city production; urban land as commodity; real estate price; Zoning; Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - SISTEMA TRINÁRIO DE CURITIBA	41
FIGURA 2 – ZONEAMENTO DE 1969 DE CURITIBA	42
FIGURA 3 – ZONEAMENTO DE 1975 DE CURITIBA	43
FIGURA 4– LEI DO SOLO CRIADO DE 1991 DE CURITIBA.....	45
FIGURA 5 – EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO X PLANTA GENÉRICA DE VALORES – CURITIBA (2010 x 2016)	48
FIGURA 6 – EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO X CA BÁSICO - CURITIBA - ZONEAMENTO (2000 x 2019).....	52
FIGURA 7 – LEI Nº 9803/2000 – TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO E LEI Nº 13909/2011 – OUTORGA ONEROSA DO POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO	57
FIGURA 8 – LEI Nº 15661/2020 – CONCESSÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL.....	57
FIGURA 9 – LOCALIZAÇÃO DO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO	62
FIGURA 10 – LIMITES DO RECORTE ESPACIAL AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO	63
FIGURA 11 - RECORTE ESPACIAL AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO	65

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PIB DE CURITIBA – 2003 A 2019	50
GRÁFICO 2 – NÚMERO EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO CONSTRUÍDOS EM CURITIBA DE 2003 A 2019	50
GRÁFICO 3 – PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO HABITACIONAL NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO – 2005 A 2021	67
GRÁFICO 4 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO HABITACIONAL EM CURITIBA – 2005 A 2021	67
GRÁFICO 5 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO COMERCIAL E DE SERVIÇOS NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO - 2005-2021.....	68
GRÁFICO 6 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO COMERCIAL E DE SERVIÇOS EM CURITIBA - 2005-2021	68
GRÁFICO 7 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA TOTAL NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO 2005-2021	69
GRÁFICO 8 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA TOTAL EM CURITIBA - 2005-2021	69
GRÁFICO 9 – VARIAÇÃO DO PREÇO MÉDIO DE IMÓVEIS: CURITIBA X PAROLIN E REBOUÇAS.....	72

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	16
QUADRO 2 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	17
QUADRO 3 – LEI 9803/2000 – TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO	55
QUADRO 4 – LEI 13909/2011 – POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO NA LINHA VERDE	55
QUADRO 5 – LEI 15661/2020 - AQUISIÇÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO	56

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CA - Coeficiente de Aproveitamento

CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção

COHAB-CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba

CVCO - Certificados de Vistoria de Conclusão de Obras

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EC - Estatuto da Cidade

HIS - Habitação de Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OUC-LV - Operação Urbana Consorciada da Linha Verde

PGV - Planta Genérica de Valores

PHIS – Programa Habitacional de Interesse Social

PIB - Produto Interno Bruto

SMU - Secretaria Municipal de Urbanismo

TDC - Transferência do Direito de Construir

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 METODOLOGIA DE PESQUISA	14
2 PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE: AGENTES E LÓGICA	24
2.1 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE E A TERRA URBANA COMO MERCADORIA	24
2.2 A TEORIA DO VALOR APLICADA À TERRA URBANA.....	26
2.3 FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA URBANA.....	28
2.4 MERCADO IMOBILIÁRIO E ESTADO COMO AGENTES DE PRODUÇÃO DA CIDADE.....	31
3 A LEI DE ZONEAMENTO	36
3.1 O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO	36
3.2 A LEI DE ZONEAMENTO EM CURITIBA	38
4 REGULAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO SOLO URBANO EM CURITIBA	47
4.1 A RELAÇÃO ENTRE A REGULAÇÃO DO SOLO E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA EM CURITIBA.....	47
4.2 A DINÂMICA DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA NO ENTORNO DA AVENIDA MARECHAL FLORIANO PEIXOTO	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A lógica de produção do espaço urbano, e conseqüentemente das cidades, para diversos autores contemporâneos, não pode ser analisada de forma dissociada do modo de produção capitalista. Para David Harvey (2013), sob o capitalismo, todo o ambiente construído assume uma forma de mercadoria. A reprodução da vida cotidiana cria a necessidade contínua de produção de infraestruturas físicas e sociais que sustentem a circulação do capital. Sendo assim, a organização social em cidades, espaço de concentração da produção, tornou-se vantajoso para a manutenção do capitalismo (HARVEY, 2005).

Segundo Ana Fani (2008), o processo de reprodução do espaço configura-se, ao mesmo tempo, como condicionante, meio e produto da reprodução da vida humana. Para a autora, a produção do espaço, sob o capitalismo, além de reconstituir as condições materiais de reprodução do capital também reconstitui suas relações sociais. O processo de produção do espaço urbano, portanto, recria constantemente as condições gerais do processo de reprodução do capital. Desse modo, a cidade torna-se tanto o lugar da concentração da produção de mercadorias quanto o lugar da reprodução das relações sociais.

Nesse contexto, a cidade, e conseqüentemente o espaço urbano, foram compreendidos como mercadorias para a presente pesquisa. Como mercadoria, o espaço urbano é passível de ser precificado e comercializado. Surge então a necessidade de compreensão de como se dá o processo de precificação da terra urbana sob o capitalismo.

Como processo social, a produção do espaço urbano não pode ser dissociada de seus atores, ou seja, de seus agentes de produção. Para a presente pesquisa identificou-se como principais agentes de produção da cidade o Estado e o mercado imobiliário. O estudo analisa a articulação entre o processo de produção do espaço urbano e determinados aspectos da legislação urbanística. Logo o Estado, como agente regulador, e o mercado imobiliário, como principal agente de produção das cidades, foram identificados como principais atores desse processo.

O objetivo geral da pesquisa foi compreender a relação entre a imposição de parâmetros construtivos definidos pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação, principalmente referente ao uso e à densidade construtiva, e o processo de formação do preço imobiliário em Curitiba.

Como objetivos específicos destaca-se a identificação dos principais agentes de produção da cidade envolvidos na dinâmica da formação do preço imobiliário. Outro objetivo foi identificar espacialmente alterações de parâmetros construtivos das duas últimas Leis de Zoneamento, Uso e Ocupação de Curitiba e relacioná-las com variação de preços de terrenos. Por fim, buscou-se com o presente estudo compreender a relação entre a regulação do solo urbano e os processos de valorização e desvalorização da produção imobiliária na cidade.

A pesquisa foi organizada em cinco capítulos. O primeiro, introdutório, apresenta os principais aspectos do estudo. O segundo capítulo, intitulado “Produção capitalista da cidade: agentes e lógica”, traz um embasamento teórico para os conceitos de produção capitalista da cidade e da terra urbana, formação do preço da terra e Estado e mercado imobiliário como principais agentes da dinâmica da relação entre legislação urbanística e variação do preço da terra urbana.

O terceiro capítulo, “A Lei de Zoneamento”, discorre sobre o Zoneamento como instrumento da política urbana e sobre as duas últimas leis de Curitiba e outros decretos que regulam parâmetros urbanísticos definidos no Zoneamento, além de um breve histórico do planejamento formal da cidade.

No quarto capítulo, “Regulação e valorização do solo urbano em Curitiba”, são apresentadas as análises espaciais resultantes das relações entre o segundo e terceiro capítulos e a espacialização dos fenômenos estudados em duas escalas distintas, para toda a cidade de Curitiba e para um recorte espacial específico, que compreende o entorno imediato da Av. Marechal Floriano Peixoto.

Por fim, no último capítulo são feitas as considerações finais de todo o estudo com sugestões para continuação da pesquisa.

1.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa foi organizada em duas frentes, uma descritiva e exploratória e outra analítica. A frente descritiva e exploratória trouxe como técnica principal a pesquisa bibliográfica e documental. Os três principais conceitos que orientaram a pesquisa foram: a produção capitalista do espaço urbano, o processo de formação do preço da terra e a regulação do solo.

Os três conceitos foram trabalhados a partir dos seguintes aspectos: terra urbana como mercadoria; variação do preço da terra e parâmetros construtivos

definidos pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação. Os principais autores utilizados na fase de pesquisa bibliográfica e documental foram: conceito de produção capitalista da cidade - Henri Lefebvre, David Harvey e Ana Fani Alessandri Carlos; processo de formação do preço da terra urbana - Adriano Botelho, Paulo César Xavier Pereira, Pedro Jorgensen, Martin Smolka e Samuel Jaramillo - e regulação do solo urbano – Sarah Feldman, Pedro Abramo, Beatriz Rufino e Daniel Gaio. As fontes bibliográficas foram as obras publicadas dos autores citados, além das Leis de Zoneamento, Uso e Ocupação de 2000 e de 2019 de Curitiba e demais decretos que as alteraram.

Para atender aos objetivos da pesquisa, foi desenvolvida uma análise espacial das alterações de parâmetros urbanísticos definidos pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba de 2000 e de 2019 em conjunto com a variação do preço da terra. A demonstração espacial desse fenômeno foi feita por meio do software de geoprocessamento Q.GIS e as principais fontes de dados foram o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), a Prefeitura de Curitiba e a *Brain* Inteligência Estratégica¹ - empresa de pesquisa e consultoria em negócios imobiliários.

Cada conceito orientador da pesquisa foi trabalhado segundo algum aspecto. Cada aspecto, por sua vez, foi analisado a partir de uma variável. A variável referente à terra urbana compreendida como mercadoria foi o lote, por se tratar da unidade comercializável de terra na cidade. O aspecto de variação do preço da terra urbana foi medido com base em dados disponibilizados pelo IPPUC sobre a Planta Genérica de Valores (PGV) de Curitiba e em dados cedidos pela *Brain* Inteligência Estratégica sobre preços imobiliários, que contêm em si o preço do terreno. A unidade de medida da variável “preço da terra urbana” utilizada na pesquisa foi reais por metro quadrado (R\$/m²), mesma unidade utilizada pelas fontes dos dados coletados, tanto pela *Brain* quanto pelo IPPUC.

Dentre todos os parâmetros construtivos regulados pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo optou-se por dar ênfase ao Coeficiente de Aproveitamento

¹ A empresa de consultoria *Brain* Inteligência Estratégica realiza estudos e pesquisas sobre mercado imobiliário em todo Brasil, atendendo agentes do mercado imobiliário em geral com o objetivo de potencializar suas ações. A *Brain* coopera com pesquisas acadêmicas e os dados disponibilizados pela empresa foram adquiridos por meio de correio eletrônico diretamente com seus consultores.

(CA). O CA regula a densidade construtiva permitida para cada lote, ou seja, quanto é permitido construir em função da área de cada terreno. Um terreno de 100m² cujo CA é igual a 1, por exemplo, permite a construção de um edifício de até 100m². Juntamente com o atendimento dos outros parâmetros construtivos definidos pela Lei de Zoneamento, como recuos laterais e afastamento de divisas, o CA acaba por definir também a altura máxima permitida para construção de edifícios em número de pavimentos.

Sendo assim, a pesquisa teve como foco as alterações quanto à densidade construtiva permitida - regulada pelo Coeficiente de Aproveitamento (CA) - principalmente para o uso residencial coletivo, por ser aquele de maior interesse para o mercado imobiliário (MARTINS, 2020). Por fim, baseado nas alterações do CA para o uso residencial coletivo em Curitiba, e levando em consideração as duas últimas Leis de Zoneamento (de 2000 e de 2019), foi definido um recorte espacial e realizada uma análise detalhada sobre as alterações de uso e variação de preços nessa área.

A seguir são apresentados os quadros de procedimentos metodológicos e referências bibliográficas utilizadas, ambos constantemente alimentados no decorrer da pesquisa.

QUADRO 1 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tema	Recorte temporal	Recorte espacial	Método	Técnicas	Conceitos	Variáveis	Autores	Fontes	Resultados Parciais	Resultado
Relação entre regulação do solo urbano e o preço da terra	de 2000 a 2021	Curitiba	Descritivo e Exploratório	Pesquisa Bibliográfica e Documental	produção capitalista da cidade	terra urbana como mercadoria	Henri Levebvre; David Harvey; Adriano Botelho; Ana Fani Alessandri Carlos	pesquisa bibliográfica dos autores citados	compreensão do processo de produção da cidade segundo a lógica capitalista; identificação do Estado e do mercado imobiliário como principais agentes desse processo	Qual a relação entre a regulação do solo e o processo de valorização (ou desvalorização) da terra urbana em Curitiba?
					preço da terra urbana	fatores que influenciam o processo de valorização e desvalorização da terra urbana - uso e densidade construtiva permitida	Adriano Botelho; Paulo César Xavier Pereira; Pedro Jorgensen; Martin Smolka; Samuel Jaramillo	pesquisa bibliográfica dos autores citados	definição dos conceitos de valor e preço da terra urbana e o papel do Estado e do mercado imobiliário nos processos de valorização e desvalorização da terra na cidade	
					regulação do solo urbano	parâmetros urbanísticos regulados pela Lei de Zonamento: uso e coeficiente de aproveitamento (CA)	Sarah Feldman; Pedro Abramo; Nádia Somekh; Daniel Gao; Beatriz Rufino; Telma Hoyer	Leis de Zoneamento, Uso e Ocupação de Curitiba de 2000 e de 2019 e outras leis e decretos que alteram as leis anteriores; autores citados	identificação da relação entre a regulação do solo urbano e alterações de parâmetros construtivos de uso e de CA e o processo de valorização ou desvalorização da terra em Curitiba	
					produção capitalista da cidade; preço da terra urbana; regulação do solo urbano	terra urbana (lote)		análise generalizada para toda Curitiba e definição do recorte espacial para análise mais detalhada		
			Análítico	Análise Espacial por meio de software de geoprocessamento (Qgis)		preço da terra	Prefeitura de Curitiba; IPPUC e Brain Inteligência Estratégica	IPPUC - Cadastro Técnico	identificação da dinâmica de valorização ou desvalorização da terra em Curitiba	
						uso e CA		Prefeitura de Curitiba - Leis de Zoneamento de 2000 e de 2019 e alterações	identificação de alterações no parâmetro urbanístico de CA para o uso residencial coletivo em Curitiba e alterações de uso no recorte espacial escolhido	

FONTE: A autora (2022).

QUADRO 2 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tema	Assunto	Autor	Tipo	Ano de publicação da 1ª edição	Título da obra	Capítulo		
produção capitalista da cidade	produção do espaço urbano	Henri Levebvre	livro	1974	A produção do espaço	2 - O espaço social		
	produção do espaço urbano como mercadoria	Ana Fani Alessandri Carlos	livro	1994	A (re)produção do espaço urbano	2 - A reprodução do espaço urbano		
agentes produtores do espaço urbano	produção capitalista do espaço	David Harvey	livro	2011	O enigma do capital	5 - A geografia disso tudo		
			livro	2001	A produção capitalista do espaço	2 e 5		
			livro	2006	Os limites do capital	8 e 12		
	agentes produtores do espaço urbano	Adriano Botelho	livro	2007	O urbano em fragmentos	1 - A produção do espaço como estratégia do capital		
			artigo	1974	Agentes e estratégias da produção do espaço urbano espanhol	artigo completo		
			livro	2013	O mercado do solo	1 - Aspectos chave dos estudos sobre mercado do solo urbano e sua regularização		
			livro	2010	Por uma teoria da renda do solo urbano	3 - B e D / 7 - B		
formação do preço da terra urbana	setor imobiliário como agente	Adriano Botelho	livro	2007	O urbano em fragmentos	2 - O setor imobiliário		
			livro	1994	A (re)produção do espaço urbano	1 - Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão		
	agentes, processos e escalas	Roberto Lobato Corrêa	livro	1989	O espaço urbano	3 - Quem produz o espaço urbano?		
			livro	2007	O urbano em fragmentos	3 - A renda fundiária urbana		
	preço da terra	renda fundiária urbana	Adriano Botelho	artigo	2008	A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida	artigo completo	
				texto em blog	2008	O mercado imobiliário e a formação do preço do solo	texto completo	
		preço e valorização da terra	Martín Smolka	artigo	1981	Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para uma conceitualização do problema	artigo completo	
				livro	2006	Os limites do capital	11 (I, II e III) - A teoria da renda	
		produção capitalista do espaço	renda da terra como categoria de análise espacial	Roberto Luis de Melo Monte-Mór	artigo	2017	Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo	artigo completo
					livro	2018	Imediato, global e total na produção do espaço	Para uma discussão sobre o valor e o preço na produção imobiliária

A etapa de análise espacial buscou vincular os conceitos norteadores da pesquisa - produção capitalista da cidade, preço da terra urbana e regulação do solo - ao processo de produção da cidade, à dinâmica de variação dos preços imobiliários e a alterações nos parâmetros urbanísticos regulados pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação de Curitiba de 2000 e de 2019. O recorte espacial da pesquisa abrangeu toda a cidade de Curitiba e o recorte temporal compreendeu o período de 2000 a 2021, porém para cada análise a temporalidade dos dados utilizados levou em consideração sua disponibilidade pelos órgãos consultados. Deve-se também levar em consideração que nos anos 2020 e 2021 ocorreu a pandemia da covid-19, que impactou a economia global como um todo e consequentemente a produção imobiliária, que se comportou de forma atípica. Por fim, para espacializar os fenômenos em estudo e facilitar sua leitura foi utilizado o software de geoprocessamento Q.GIS e dados de preços imobiliários, produção imobiliária, parâmetros urbanísticos e legislação incidente.

Antes de utilizar os dados de preços imobiliários, eles foram corrigidos pela inflação atual, utilizando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado mensalmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Em seguida, a evolução dos preços imobiliários na cidade foi demonstrada vinculando-se o valor venal de cada lote, em reais por metro quadrado, ao respectivo terreno, pelo número de sua inscrição imobiliária. Por fim, para facilitar a visualização, os valores foram exibidos em escala graduada, conforme faixas de valores que variam a cada mil reais por metro quadrado, em um intervalo de 6 classes, para cada ano dentro do intervalo de tempo dos dados disponíveis (2002 a 2017).

Para verificar a relação entre a variação do preço e a produção imobiliária na cidade, foram utilizados dados de emissão de Certificados de Vistoria de Conclusão de Obras (CVCO), emitidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), para construção de edifícios residenciais de alto padrão em Curitiba de 2000 a 2021. O foco na produção residencial de alto padrão justifica-se por um maior interesse do mercado imobiliário por essa tipologia, por possibilitar maior obtenção de lucro (MARTINS, 2020).

Os relatórios de certificados foram acessados através do site <http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/pmat_alvaraconstrucao/Default.aspx>. Neles constam informações do tipo de CVCO solicitado (total, parcial ou final), número da

inscrição imobiliária, zoneamento incidente, quantidade de pavimentos, número de unidades residenciais e não residenciais, além da metragem quadrada construída por lote.

A categoria “uso residencial coletivo” levada em consideração foi a mesma definida pela Lei de Zoneamento de Curitiba de 2019:

IV - habitação coletiva: edificação com mais de 2 (duas) unidades residenciais autônomas agrupadas verticalmente, com áreas de circulação interna comuns à edificação e acesso comum ao logradouro público (CURITIBA, 2019).

Já a definição de edifício residencial de alto padrão teve como referência a NBR 12721 que considera:

Residência composta de quatro dormitórios, sendo um suíte com banheiro e closet, outro com banheiro, banheiro social, sala de estar, sala de jantar e sala íntima, circulação, cozinha, área de serviço completa e varanda abrigado para automóvel. (NBR, 2005).

Quanto à área real da unidade autônoma, definida pela norma como “a medida de superfície das projeções de paredes da edificação”, para a residência de alto padrão ela deve ser igual ou superior a 224,82 m² (NBR, 2005). Para a presente pesquisa os critérios da NBR 12721 foram simplificados e foram consideradas as edificações com área igual ou superior a 200 m² por unidade. Os relatórios de CVCO não caracterizam as edificações pela composição interna dos ambientes, apenas indicam a metragem quadrada construída por lote e o número de unidades autônomas. Desse modo, a distribuição interna da edificação não foi levada em consideração para defini-la como de alto padrão, apenas a metragem quadrada da unidade.

Definidos os critérios de seleção das edificações coletivas residenciais de alto padrão em Curitiba, a etapa seguinte consistiu em selecionar, entre todos os certificados emitidos de 2000 a 2021, aqueles de interesse para a pesquisa. Em primeiro lugar foram excluídos os certificados do tipo parciais, sendo considerados somente os totais e finais e aqueles cuja finalidade não fosse construção. Dessa forma, foram desconsiderados os certificados de reforma, ampliação e restauro. Em seguida, foram excluídos os empreendimentos de uso misto ou não residencial, restando apenas os usos habitacionais. Foram excluídas também as edificações

térreas e aquelas com apenas uma unidade residencial. Por fim, foi calculada a área construída por unidade autônoma residencial, a fim de selecionar aquelas com mais de 200 m² por unidade, ou seja, consideradas de alto padrão.

Com as informações descritas acima foi possível espacializar os dados de interesse, vinculando os certificados aos lotes pelo número da inscrição imobiliária. Cada edifício foi demonstrado por um ponto com sua localização exata. O objetivo desta etapa foi localizar a produção imobiliária residencial coletiva de alto padrão em Curitiba, de 2000 a 2021, e analisar se há relação entre ela e a concentração dos terrenos mais caros da cidade, evidenciados pelos mapas com informações sobre a PGV.

Demonstrada a relação entre produção imobiliária e preço da terra urbana, um outro experimento relacionando à construção de edifícios de alto padrão com o crescimento anual do PIB (Produto Interno Bruto) municipal foi realizado. Foram organizados em formato de gráfico de linhas tanto o levantamento do número de certificados emitidos para construção de edifícios residenciais de alto padrão quanto a taxa de crescimento do PIB de Curitiba entre 2003 e 2019, anos de disponibilidades destes dados. A taxa de crescimento do PIB municipal foi primeiramente corrigida, considerando a inflação acumulada de 2022 e utilizando-se os deflatores com base no IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) disponibilizados pelo IBGE. Em seguida, os dois gráficos foram comparados para compreender se houve alguma coincidência entre a taxa de crescimento do PIB municipal com a produção imobiliária residencial de alto padrão em Curitiba.

Em seguida, fez-se necessário relacionar as análises feitas às alterações dos parâmetros urbanísticos regulados pelas Leis de Zoneamento de 2000 e de 2019 de Curitiba. Como justificado anteriormente, focou-se no Coeficiente de Aproveitamento (CA) - como índice regulador da densidade construtiva permitida no solo - e no uso residencial coletivo - de maior interesse para o mercado imobiliário.

As figuras produzidas para demonstrar as alterações de CA para o uso residencial também foram organizadas em escala graduada, tanto para o zoneamento de 2000 quanto para o de 2019. Para cada período de zoneamento incidente, além do mapa com o CA básico permitido para o uso residencial, também foram elaboradas figuras com a porcentagem de CA adquirível por meio da Transferência de Potencial Construtivo ou da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Para o período de 2000 a 2019, em que o coeficiente de aproveitamento básico foi regulado pela Lei de Zoneamento de 2000, as zonas onde houve potencial adicional de construção foram aquelas reguladas pelas Leis nº 9803 de 2000, que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo, e a Lei nº 13909 de 2011, que instituiu a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde. Para o período posterior à aprovação da Lei de Zoneamento de 2019, a possibilidade de aquisição de potencial construtivo por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi regulada pela Lei nº 15661 de 2020, que será tratada mais adiante.

Por fim, após a observação das alterações do Coeficiente de Aproveitamento para o uso residencial desde 2000 em Curitiba, foi definido um recorte espacial para uma análise detalhada de uma região específica, focada na alteração de usos e de preços imobiliários. O recorte parte da observação de um possível eixo de valorização e expansão do centro em direção à Linha Verde no entorno próximo da Avenida Marechal Floriano Peixoto, que abrange os bairros Rebouças e Parolin, e onde houve uma alteração significativa de Zoneamento e de Coeficiente de Aproveitamento para o uso residencial no período em estudo.

Um dos questionamentos da pesquisa foi se, com as alterações provocadas pela aprovação da Lei de Zoneamento de 2019, seria possível observar uma mudança significativa nos usos dados às edificações construídas ao longo do tempo na cidade. A alteração de usos pode ser um dos indicativos de um processo de valorização da terra urbana, já que existem usos de maior e de menor interesse para o mercado imobiliário. Para isso, foi feito um levantamento dos CVCOs emitidos entre 2005 e 2021 dentro do recorte espacial escolhido segundo o uso dado à edificação: residencial, comercial e serviços ou outros (todos os demais usos). A evolução desses dados foi organizada em formato de gráfico de barras e comparada ao levantamento da mesma informação para toda Curitiba, a fim de observar se o fenômeno que ocorreu no recorte espacial do entorno da Av. Marechal Floriano Peixoto é reflexo da dinâmica de alterações de uso na cidade. A escolha do recorte temporal desta análise - 2005 a 2021 - foi determinada pela limitação de informações de uso em CVCOs anteriores a 2005.

Por fim, foram analisados dados referentes à evolução de preços imobiliários disponibilizados pela *Brain* Inteligência Estratégica. Os dados de preços se referem a imóveis verticais - a partir de dois andares -, independente do uso dado à edificação, em reais por metro quadrado (R\$/m²). A empresa de consultoria realiza

um levantamento periódico de preços médios de imóveis por bairro e para a cidade de Curitiba. Assim, os dados utilizados na pesquisa consistem em uma média de preços imobiliários dos bairros Parolin e Rebouças, contidos no recorte espacial da Av. Marechal Floriano Peixoto, comparados àqueles de Curitiba; para o período de 2005, ano de início do levantamento, a 2021. A comparação entre a evolução de preços do recorte espacial e da cidade foi demonstrada em gráfico de barras. Considera-se que no preço do imóvel está embutido o preço do terreno, assim, uma variação do preço imobiliário é também um indicativo da variação do preço da terra urbana. Os resultados das etapas metodológicas descritas acima são apresentados no capítulo 4 “Regulação e valorização do solo urbano em Curitiba”.

É importante destacar que a presente pesquisa consiste em uma discussão sobre a relação entre a regulação do solo e os processos de valorização (ou desvalorização) da terra urbana no território de Curitiba, levando em consideração as duas últimas leis de Zoneamento da cidade. Sendo assim, o estudo não tem por objetivo propor uma metodologia de análise ou tirar conclusões no sentido de universalizar as observações feitas para o caso de Curitiba.

2 PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE: AGENTES E LÓGICA

A reprodução da vida cotidiana, assim como a reprodução da sociedade, depende em grande parte do suporte físico e material desse processo em constante movimento. O suporte físico da reprodução da vida humana é o espaço, mais especificamente o ambiente construído. O presente capítulo trata o espaço urbano e sua produção como meio e resultado de um processo social. A produção do espaço urbano, por sua vez, segue a lógica capitalista.

2.1 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE E A TERRA URBANA COMO MERCADORIA

Henri Lefebvre (2006), na obra *A produção do espaço* admite dois sentidos para o conceito de “produção”. O primeiro, mais amplo, seria o ato humano de modificar a natureza, como ser social que produz a própria vida e história. O segundo, mais restrito, estaria relacionado à produção material de coisas, ou seja, de produtos (LEFEBVRE, 2006). Para a presente pesquisa, os dois sentidos que Lefebvre dá à palavra “produção” estão contidos no conceito de produção do espaço.

Para falar de espaço, Lefebvre (2006) delimita o que considera por “espaço social”. O espaço social, ou espaço, não pode ser reduzido a um simples objeto, já que é resultado de um conjunto e de uma sequência de operações. O espaço engloba tanto as coisas produzidas quanto suas relações em coexistência. Desse modo, ele seria condição e resultado. Pode ser considerado ainda como produto que se consome e como meio de produção, rede de trocas e fluxo de matérias-primas. Como meio de produção, não pode ser separado da natureza ou das relações sociais. Para Lefebvre, a abstração do espaço apenas como meio físico, como produto, seria um erro de abordagem, pois esse tipo de análise esconde as relações sociais de produção (LEFEBVRE, 2006).

Ainda sobre o tema da produção do espaço, Lefebvre (1999), em *A revolução urbana*, faz um exercício metodológico ao abordar o “fenômeno urbano” como um processo que ocorre no contexto do sistema econômico capitalista. O autor, assim, toma a cidade como objeto do fenômeno que expressa uma centralidade. A centralidade do urbano pode ser entendida tanto como uma concentração de poder e de decisões como uma concentração espacializada do modo de produção capitalista. A cidade, para o autor, centraliza então a essência das relações sociais

e, sob o capitalismo, torna-se produtiva ao aproximar os meios de produção e ao reunir os diversos tipos de mercados - do solo, de capitais, da indústria etc. (LEFEBVRE, 1999).

Para David Harvey, nas relações sociais capitalistas todo o ambiente construído - fábricas, rodovias, ferrovias, hidrelétricas, escritórios - assume uma forma de mercadoria (HARVEY, 2013). A reprodução da vida cotidiana sob o capitalismo depende da produção constante de mercadorias. Além disso, há a necessidade de criação contínua de infraestruturas físicas e sociais que sustentem a circulação do capital. Desse modo, a organização social em cidades, espaço de concentração da produção, mão de obra e mercado consumidor, tornou-se vantajoso para a manutenção do capitalismo (HARVEY, 2005).

Ana Fani Alessandri Carlos considera que o processo de reprodução do espaço é, ao mesmo tempo, condição, meio e produto da reprodução da vida humana. Para a autora, a produção do espaço, além de reconstituir as condições materiais de reprodução do capitalismo, também reconstitui suas relações sociais. Ainda segundo a autora, o espaço urbano no capitalismo apresenta-se como o lugar da produção e realização de trocas. Assim, o processo de produção do espaço urbano recria constantemente as condições gerais do processo de reprodução do capital. Desse modo, a cidade torna-se tanto o lugar da concentração da produção de mercadorias quanto o lugar das relações sociais (CARLOS, 2008).

Adriano Botelho (2017) considera as definições de urbano e de urbanização de Lefebvre e afirma que o urbano também pode ser definido como uma justaposição de redes, constituídas em função do território. O autor ainda afirma que “O processo de urbanização sempre esteve presente na lógica da acumulação capitalista como uma forma específica de reprodução do capital.” (BOTELHO, 2017, p.33).

Sob o capitalismo, a terra urbana então é considerada meio de produção, ou seja, substrato para a construção do espaço urbano, e mercadoria, uma vez que pode ser precificada e comercializada. O processo de produção da cidade contemporânea, portanto, será aqui abordado como um fenômeno social que segue a lógica capitalista, sendo a terra urbana a mercadoria a ser produzida, consumida, comprada e vendida.

2.2 A TEORIA DO VALOR APLICADA À TERRA URBANA

Considerando a cidade, seu espaço e, portanto, a terra urbana como mercadoria, deve-se levar em conta como ocorre seu processo de precificação. Diversos autores se debruçaram sobre o problema metodológico de definição de valor e preço da terra urbana. Os autores Adriano Botelho, David Harvey e Paulo César Xavier Pereira partem do pressuposto que, sob o capitalismo, a terra urbana se torna uma mercadoria com certas particularidades. Além de servir como substrato necessário à reprodução do capital, ela se caracteriza pela sua condição particular de não reprodutibilidade, ou seja, as condições locacionais, vantagens e desvantagens de um terreno não são reproduzíveis em outro lugar, diferentemente das mercadorias produzidas por processos industriais, que são replicáveis.

A teoria do valor-trabalho expressa em *O capital* por Marx diz que toda mercadoria é produto do trabalho humano. O valor é incorporado à mercadoria por meio do trabalho. Assim, as mercadorias podem ser entendidas como suportes materiais do valor. Já o preço é a expressão monetária do valor, ou seja, ele expressa o trabalho objetivado na mercadoria (HARVEY, 2015). No caso da mercadoria terra algumas dificuldades se impõem para compreensão de como se estipula seu preço, já que ela não é produto direto do trabalho humano. Para solucionar esse problema, os autores citados na presente pesquisa se embasaram na teoria do valor-trabalho e na teoria da renda da terra.

Botelho (2017), na obra *O urbano em fragmentos*, questiona qual seria a origem da diferença de preços de imóveis com características semelhantes, localizados em bairros diferentes de uma mesma cidade. Para responder à pergunta, o autor retoma a teoria da renda fundiária agrícola, escrita por autores da economia política clássica, sobretudo David Ricardo e Marx. Essa teoria, portanto, é anterior ao processo de urbanização da modernidade. Alguns autores da década de 1970, contudo, a retomaram e a adaptaram para o caso urbano, como Lipietz, Lokjine, Topalov e Harvey. Botelho toma por base esses autores para compreender como se dá a hierarquização do uso do solo, a acumulação de capital e a reprodução das relações sociais de produção capitalistas a partir da renda da terra urbana (BOTELHO, 2017).

Segundo a análise marxista, o fator que remunera os trabalhadores é o salário, assim como o que remunera os capitalistas e os proprietários é, de forma geral, a mais-valia produzida pelo trabalho, em forma de juros, lucros e renda. Na aparência,

porém, tanto a propriedade do capital quanto da terra parecem ser a fonte da remuneração dos capitalistas e proprietários fundiários, e não o excedente gerado pelo trabalho. Assim, os proprietários recebem a renda da terra não por uma particularidade inerente a ela, mas pelo monopólio que exercem sobre a sua propriedade. A renda da terra, desse modo, seria uma espécie de sobre lucro que o proprietário explora. O valor da propriedade imobiliária, então, é expresso pela renda que ela proporciona (BOTELHO, 2017).

Em *O urbano em fragmentos*, Botelho (2017) também explica que a renda fundiária urbana se divide em: absoluta, diferencial (I e II) e monopolista. A renda absoluta da terra seria um tributo pago ao proprietário que monopoliza esse fator de produção. Para a teoria marxista a terra não é capital, já que seu valor não é produto direto do trabalho, e sim mercadoria, pois pode ser comercializada e precificada. Por não ser capital, a terra não produz lucro, mas sim renda. A renda fundiária consiste em parte da mais-valia global produzida pelo trabalho que remunera o proprietário em troca do direito ao uso do solo. Quando o proprietário de um terreno o comercializa ele está trocando o direito de uso de que dispõe por um direito à mais-valia futura que ele poderá produzir (BOTELHO, 2017).

O caráter limitado da terra como meio de produção, devido à sua escassez, poderia resultar em um monopólio da exploração capitalista do solo. Surge então a renda diferencial, constituída pelo lucro suplementar de capital investido em terrenos melhores ou pela inversão mais produtiva desse capital em um mesmo terreno. Em um contexto urbano, esse sobre lucro está relacionado principalmente à localização do terreno. A renda diferencial, ao contrário da absoluta, independe da propriedade da terra. Como resultado da concorrência capitalista, ela só existe a partir do momento que a terra é colocada de modo produtivo no mercado (BOTELHO, 2017).

Sob o capitalismo, o preço de produção - custo de produção e lucro médio - do pior solo é aquele que regula o mercado, ou seja, o que não proporciona renda diferencial. Marx distingue a renda diferencial entre I e II. A renda diferencial do tipo I seria aquela que, aplicando-se a mesma quantidade de capital e de trabalho a terrenos distintos, seriam extraídas rendas diversas, já que aqueles terrenos com certas vantagens produziram mais. Por esse motivo, o referencial para precificação da terra no mercado é o terreno que em teoria proporciona a menor renda diferencial do tipo I. Já a renda diferencial do tipo II ocorre quando são aplicadas quantidades diversas de capital produtivo sucessivamente em um mesmo terreno. A renda

diferencial do tipo II segue a própria lógica da produção capitalista, ou seja, quanto mais se investe na produção, maior será o valor produzido (BOTELHO, 2017).

Por fim, a renda de monopólio se baseia no lucro extraordinário obtido a partir do preço de monopólio de determinada mercadoria. O preço de monopólio é determinado apenas pelo desejo e capacidade do comprador em adquirir o bem, logo não está relacionado aos fatores de produção envolvidos na produção desse bem. O excedente entre o preço de monopólio e o valor do produto (quantidade de trabalho necessária para sua produção), diz respeito a um sobre lucro, ou seja, à renda de monopólio (BOTELHO, 2017).

Logo, seguindo a lógica de Botelho (2008), o preço seria a forma que a renda capitalizada da terra assume. Por renda fundiária entende-se a parcela da mais valia - produzida pelo trabalho coletivo - apropriada de forma privada pelos proprietários fundiários. Temos, portanto, a definição de preço a partir da categoria renda (BOTELHO, 2008).

Definidos os conceitos de renda e preço da terra urbana, resta analisar como se dá o processo de precificação, quais os agentes envolvidos e que fatores influenciam essa dinâmica. Percebe-se que, ao se discutir preços imobiliários, raramente se leva em consideração o terreno embutido no preço final do imóvel. Não obstante, um senso comum entre agentes do mercado imobiliário é anunciar as vantagens locacionais de seus produtos como as características principais do imóvel. Tem-se com isso a naturalização da variação do preço da terra nas cidades, como se determinados lugares se valorizassem naturalmente em detrimento de outros (PEREIRA, 2018). Sabe-se, porém, que além da localização, fatores como oferta de infraestrutura, facilidade de acesso, possibilidades de uso e densidade construtiva permitida também influenciam na dinâmica de formação do preço dos terrenos na cidade. Resta compreender como se dá essa dinâmica, e qual a influência de cada um dos agentes nesses fatores.

2.3 FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA URBANA

Uma preocupação teórico-metodológica dos autores que discutem a teoria do valor aplicada ao mercado imobiliário foi a ideia de que a propriedade da terra poderia se tornar um obstáculo para a reprodução do capital, já que o preço pago pelos incorporadores ao proprietário para ter acesso ao terreno seria repassado ao comprador final do imóvel, o que encareceria demasiadamente a aquisição do bem.

Pereira (2018) argumenta, porém, que isso não acontece devido à existência de um preço de monopólio do produto imobiliário. Entende-se por preço de monopólio aquele determinado apenas pelo desejo e capacidade do comprador em adquirir o bem, independente do custo de produção ou do valor da mercadoria. O preço de monopólio da terra sob sua forma mercantil, portanto, expressa um valor de mercado que não resulta do seu custo de produção e está sempre acima dele (PEREIRA, 2018).

Desse modo, qualquer produto imobiliário para viabilizar-se deve despender certa quantia pela propriedade da terra como condição absoluta. Para transpor essa condição, o mercado imobiliário impõe o preço monopolista, que nada mais é que o preço com um excesso de valor, um lucro extraordinário, acima da média. Assim, a condição para a reprodução de valor, expressa pela propriedade da terra, torna-se uma particularidade do mercado imobiliário através da prática do preço de monopólio e do lucro excedente. Por fim, o preço de mercado de um imóvel não é regulado pelo seu custo de produção, mas pelo que de fato interessa ao capital, ou seja, o excedente sob a forma de dinheiro. Tal excedente é expressão do preço de monopólio que contém, além do lucro, a renda capitalizada da terra (PEREIRA, 2018).

Botelho (2008) demonstra que, na cidade, toda renda fundiária configura-se como uma renda de monopólio. A renda da terra urbana seria uma espécie de sobre lucro constituído pelo excedente de valor sobre o preço de produção da construção civil. O sobre lucro transforma-se em renda quando as condições de valorização do capital não são reproduzíveis, sendo, portanto, monopolizáveis pelo proprietário. O preço da terra urbana seria, então, a forma que a renda capitalizada da terra pode assumir (BOTELHO, 2008).

Contudo, se o preço dos terrenos urbanos pode ser definido como a expressão da renda monopolista capitalizada da terra, ainda falta definir quais fatores influenciam a formação desses preços. Para buscar compreender como o mercado imobiliário, como principal agente da mercantilização do espaço urbano, estipula o preço de terrenos à venda na cidade foram utilizados os estudos de Pedro Jorgensen e Martim Smolka.

Jorgensen (2008), ao analisar a formação do preço do solo, argumenta que os principais fatores que influenciam esse processo são: grau de escassez; localização;

expectativa de usos mais rentáveis e uso e densidade construtiva permitidos pela legislação.

O grau de escassez a que Jorgensen (2008) se refere diz respeito à condição da terra urbana como um bem escasso “por definição”, ou seja, um bem não reprodutível por meio de processo industrial, diferentemente de outras mercadorias. Por se tratar de um bem escasso, a terra urbana é definida pela relação entre oferta e demanda, em um processo constante em que quem possui maior capacidade de pagamento escolhe a localização mais adequada para determinado uso. Desse modo, vantagens ou desvantagens relacionadas à condição da localização de determinado terreno não são passíveis de replicação (JORGENSEN, 2008).

Em relação à localização dos terrenos urbanos, as vantagens se relacionam com a proximidade deste ao núcleo central ou aos centros secundários da cidade, fator que se traduz em proximidade e concentração de oferta de serviços e de infraestrutura instalada. Por centralidade compreende-se não apenas o centro comercial-financeiro de uma cidade, mas também seus subcentros, ou seja, novas centralidades criadas pela atividade humana, através de investimentos públicos e privados (JORGENSEN, 2008).

Smolka (1981) também reflete sobre o fator grau de escassez quando busca compreender o processo de formação do preço da terra urbana. Para o autor, a terra é, ao mesmo tempo, necessária à reprodução do capital e não reprodutível. Por se tratar de um processo relacionado a um tipo de mercadoria com características singulares, a formação do preço da terra se distingue daquele referente a outros tipos de mercadorias, em que o trabalho entra como elemento constitutivo fundamental (SMOLKA, 1981).

Pode-se dizer que o preço da terra é determinado pelo poder do proprietário em administrar a sua escassez, assim como pela disposição e capacidade da demanda em remunerar o proprietário. Para a demanda, por sua vez, o valor de um terreno é determinado pelas suas vantagens objetivas - expectativa de ganhos - e subjetivas – relacionadas à utilidade (SMOLKA, 1981).

Desse modo, cabe ao proprietário da terra parte da remuneração pelo direito de propriedade, sendo essa uma remuneração “passiva”, ou seja, o proprietário em nada precisa contribuir, em forma de investimento financeiro ou trabalho, para que possa usufruir da renda que a terra proporciona. Para Smolka (1981), a

remuneração pela propriedade é injusta na medida em que o proprietário se apropria individualmente de um valor produzido pelo trabalho da coletividade (SMOLKA, 1981). Por fim, conclui-se que o preço da terra urbana é uma expressão da renda capitalizada, e que nas cidades essa renda configura-se como de monopólio. Cabe aos proprietários fundiários urbanos em particular, e ao mercado imobiliário em geral, dispor de seus terrenos para que eles se tornem produtivos, ou seja, para que sejam comercializados, edificados e principalmente utilizados. Para serem comercializados, deve-se, em primeiro lugar, precificar os terrenos. Fatores como localização, grau de escassez, legislação e expectativa de ganhos futuros interferem na formação desse preço. Nos parágrafos seguintes serão definidos os principais agentes que influenciam a formação do preço da terra urbana e como suas ações moldam essa dinâmica.

2.4 MERCADO IMOBILIÁRIO E ESTADO COMO AGENTES DE PRODUÇÃO DA CIDADE

A produção do espaço urbano, como visto anteriormente, é reflexo e condicionante de um processo social que ocorre segundo a lógica da acumulação capitalista. Como processo social, portanto, não pode ser dissociada de seus agentes de produção, ou seja, dos atores que, dotados de interesses, produzem o espaço urbano. Para definir quem são esses agentes e quais suas estratégias e interesses foram utilizados os estudos de Roberto Lobato Corrêa, Adriano Botelho e Horacio Capel.

Roberto Lobato Corrêa (2011) considera que a produção do espaço urbano é resultado da ação de agentes sociais concretos, dotados de interesses, estratégias e práticas sociais próprias, que geram conflitos entre si e entre outros grupos sociais. São os agentes que materializam os processos sociais na forma do ambiente construído, sendo que tais processos não podem ser dissociados de seus agentes (CORRÊA, 2011).

Corrêa (1989) define o espaço urbano capitalista como uma justaposição de usos – residencial, comercial, industrial - que delimitam as diferentes áreas da cidade e as organizam de forma simultaneamente fragmentada e articulada. Cada uma dessas áreas mantém relações entre si e as manifestam pelo fluxo de pessoas, mercadorias, informações, capital etc. Essas relações espaciais são de natureza

social, tendo como motor os processos de reprodução da própria sociedade capitalista (CORRÊA, 1989).

Os principais agentes sociais que produzem as cidades, para Corrêa, se resumem a: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos. No decorrer deste trabalho serão levados em consideração todos os agentes apontados por Corrêa, exceto os grupos sociais excluídos, sendo que os três primeiros serão agrupados como um só conjunto de agentes, representados pelo mercado imobiliário (CORRÊA, 1989).

Os proprietários dos meios de produção seriam os grandes industriais que produzem e consomem espaço ao produzir mercadorias e reproduzir as relações de produção capitalista. Os proprietários fundiários são basicamente os proprietários de terras urbanas, sejam eles donos de grandes extensões de terras ou pequenos proprietários. Os promotores imobiliários, por sua vez, são aqueles que realizam as atividades de incorporação, financiamento, construção e comercialização de imóveis (CORRÊA, 1989). O mercado imobiliário, como principal agente de produção e comercialização da terra urbana, aglomera os proprietários da indústria da construção civil, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários.

Adriano Botelho (2017), ao definir os agentes da produção do espaço, chama atenção para a dificuldade em definir quem são a classe dos proprietários fundiários em grandes cidades. Proprietários de imóveis que os usam como moradia não usufruem da renda que o terreno proporciona. Pequenos proprietários que podem usufruir da renda de aluguéis ao mesmo tempo não podem ser considerados como uma classe influente. O Estado também pode ser considerado proprietário de grandes terrenos vazios e edifícios públicos. Outros grupos importantes de proprietários fundiários são os grandes especuladores urbanos e as construtoras, que cada vez mais constroem para extrair renda a partir do aluguel de edifícios de escritórios ou de residências. Todos esses conjuntos de atores ilustram a dificuldade em se definir a classe dos proprietários fundiários urbanos devido à sua heterogeneidade. O que interessa a Botelho, porém, é a articulação entre renda fundiária, acumulação capitalista e a reprodução das relações de produção (BOTELHO, 2017). Desse modo, a identificação exata de quem são os proprietários fundiários não é preocupação do autor, e sim as articulações entre renda e capital, assim como para o presente trabalho.

Para caracterizar o que considera por “setor imobiliário”, Botelho utiliza-se da definição do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), sendo o setor imobiliário aquele que abrange três subsetores: o da indústria da construção civil, ligada à construção de edifícios e obras de infraestrutura, o da indústria de materiais de construção e o subsetor terciário das atividades imobiliárias - loteamento, compra, venda, locação e manutenção predial (BOTELHO, 2017). Ou seja, fazendo um paralelo com a obra de Corrêa, tanto os proprietários industriais quanto os promotores imobiliários fazem parte do grupo social identificado por Botelho como “setor industrial”, que aqui será identificado por mercado imobiliário.

Por fim, é importante ressaltar que a tipologia proposta por Corrêa é de natureza analítica, já que no estágio atual do capitalismo os capitais financeiro, industrial e imobiliário encontram-se integrados em grandes corporações que compram, financiam, especulam, administram e produzem o espaço urbano, sendo difícil dissociar os atores representantes deste ou daquele interesse (CORRÊA, 1989). Assim, para o presente estudo, os grandes proprietários fundiários, os proprietários dos meios de produção da indústria da construção civil e os promotores imobiliários serão considerados como parte integrante de um grupo de agentes que representam os interesses do mercado imobiliário como um todo.

Para Corrêa (1989), é necessário ressaltar que a ação do mercado imobiliário se dá dentro de um marco jurídico imposto pelo Estado, e que este marco não é neutro, mas reflete os interesses hegemônicos em cada caso, configurando por vezes uma retórica ambígua, onde transgressões são toleradas de acordo com os interesses dominantes. Por outro lado, mesmo que possa haver conflito de interesses entre os representantes do mercado imobiliário, há um denominador comum que os une: a apropriação da renda da terra. Assim como a ação desses agentes tem como objetivo comum a reprodução das relações de produção capitalistas e a continuidade do processo de acumulação. Por fim, ao Estado cabe a função de minimizar os conflitos entre os agentes que representam o mercado imobiliário (CORRÊA, 1989).

O Estado, por sua vez, como agente social que produz o espaço urbano, desempenha uma série de papéis e pode eventualmente assumir a função de outros agentes. Essa multiplicidade de papéis está relacionada ao fato de o Estado consistir em uma arena de disputas de interesses e conflitos. Sua atuação insere-se

no contexto econômico, político, histórico e da dinâmica socioespacial de cada região. Entre as diversas atribuições do Estado como agente de produção espaço urbano Corrêa (1989) destaca:

- a) estabelecer o marco jurídico que regula a produção e o uso do espaço, como leis, regras, normas e códigos de posturas;
- b) taxar a propriedade fundiária, o uso da terra e as atividades produtivas, assim como taxar o uso improdutivo ou especulativo da propriedade;
- c) produzir as condições de produção para outros agentes através da provisão de infraestrutura urbana: sistema de transporte, energia elétrica, esgoto sanitário, drenagem pluvial etc.;
- d) controlar o mercado fundiário, uma vez que o Estado também é proprietário de terras, o que permite que ele negocie terrenos com outros proprietários;
- e) tornar-se promotor imobiliário, principalmente com a construção de moradia para a população não atendida pelo mercado imobiliário, ou seja, a população não solvável.

Horacio Capel (1974), assim como Corrêa, identifica em seu estudo os principais agentes da produção do espaço urbano como o Estado, os proprietários de terras, os promotores imobiliários e a indústria da construção civil. O Estado, para o autor, é um agente que contribui de forma decisiva para a produção do espaço urbano ao agir em três frentes: como subsidiário da infraestrutura urbana, como regulador do solo e como mediador de conflitos (CAPEL, 1974).

Como subsidiário da infraestrutura urbana o Estado é agente fundamental da produção do espaço, uma vez que supre a demanda não atendida pela iniciativa privada. Já como planejador e regulador ele trata da superação das contradições entre os diferentes agentes que moldam o espaço urbano. Para o autor, os conflitos entre proprietários, promotores e indústria devem ser arbitrados pelo Estado. Assim, o marco legal e regulatório urbanístico existe para mediar os conflitos entre os diferentes agentes que atuam nas cidades (CAPEL, 1974).

A contradição na ação do Estado, porém, muitas vezes está em agir de forma a facilitar a realização da mais-valia por parte do capital privado, por meio da construção de infraestrutura, ao invés de agir como mediador de conflitos. Capel argumenta que, em uma sociedade capitalista, o marco legal imposto pelo Estado com frequência é utilizado para representar os interesses das classes dominantes (CAPEL, 1974).

Desse modo, o processo de produção do espaço em uma cidade capitalista deve ser analisado a partir da ação de seus principais agentes, que não apenas influenciam, mas também condicionam a reprodução das relações sociais de produção e do espaço construído. A dinâmica de variação do preço da terra, objeto de estudo do presente trabalho, tem como principais atores o mercado imobiliário e o Estado. Ao mercado imobiliário cabe precificar a terra e regular o seu nível de escassez. Já o Estado, por meio da legislação urbanística, determina o que e quanto se pode construir em um terreno, e assim condiciona a possibilidade de obtenção de renda a partir da terra urbana.

3 A LEI DE ZONEAMENTO

O Zoneamento urbanístico pode ser definido como o conjunto de regras de parcelamento, uso e ocupação do solo que estabelece as atividades que podem ser exercidas em cada lugar da cidade e como as edificações, que servem de suporte para cada atividade, podem ser implantadas no lote. Assim, a Lei de Zoneamento divide o território em porções, denominadas zonas, e a cada zona corresponde um conjunto de regras de uso e ocupação do solo. O uso diz respeito às atividades permitidas em cada lote, como comércio, serviços, indústria ou residência. Já a ocupação define as regras para se edificar no terreno, estabelecendo parâmetros construtivos de altura, porte, recuos e afastamentos (SÃO PAULO, 2015).

3.1 O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

Sarah Feldman (2005), na obra *Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947 – 1972*, analisa o zoneamento da cidade de São Paulo pela perspectiva do seu processo de construção, com foco na elaboração e aprovação de leis e dos interesses que atende, das áreas da cidade que atinge e das instituições criadas para a sua gestão. Embora o estudo de Feldman foque na cidade de São Paulo, como análise do processo de implantação do zoneamento em uma cidade de grande porte pioneira na elaboração de leis de regulação do uso e ocupação do solo, o estudo traz contribuições para análises de outros casos brasileiros como o de Curitiba.

Em sua obra, Feldman (2005) traça um paralelo entre a elaboração de planos urbanísticos e de disposições legais e o zoneamento. A autora conclui que o processo de elaboração de uma Lei de Zoneamento caracteriza-se não apenas pela estreita relação entre este o Plano Diretor de uma cidade, mas também pela transposição para o zoneamento dos objetivos do plano. O que fica subentendido dessa transposição é a prevalência do conceito de função na organização do espaço urbano. A cidade, então, passa a ser dividida pelas suas principais funções - residencial, comercial, industrial - e a partir delas são dimensionados e classificados lotes e edifícios, traduzidos em um conjunto de regras que regulamentam o uso e a ocupação do solo (FELDMAN, 2005).

Logo, a partir do momento em que o zoneamento é implantado em uma cidade, ele passa a ser entendido como o instrumento de planejamento que coordena a utilização do solo urbano. O ponto de partida do instrumento é que ele

impõe diferentes regras a diferentes partes da cidade, de forma sistemática e não episódica. Por fim, o zoneamento também funciona como instrumento de controle dos processos econômicos ligados à utilização do solo, que tem como objetivo não explícito a proteção dos valores imobiliários (FELDMAN, 2005).

Para Netto e Saboya (2010), a principal justificativa para a existência do zoneamento é que o instrumento é essencial para o controle da densidade do solo e para evitar conflitos entre usos incompatíveis. Os autores observam, porém, que ele tem sido frequentemente utilizado com o objetivo de segregar espacialmente as classes sociais e evitar a desvalorização de bairros nobres (NETTO; SABOYA, 2010).

Por sua vez, a partir da análise da mercantilização do espaço na metrópole de São Paulo, Rufino (2018) argumenta que o zoneamento, no plano discursivo, é justificado pelos planejadores pela necessidade de ordenar o crescimento caótico das cidades. Para a autora, porém, além do aspecto burocrático, o zoneamento também tem um caráter bastante elitista no processo de urbanização brasileiro, uma vez que ele é pensado para os espaços consolidados da cidade, enquanto as ocupações irregulares ficam à margem do planejamento e seguem sua lógica de produção “desordenada” (RUFINO, 2018).

Uma vez que o zoneamento é o instrumento legal que define o que e quanto se pode construir em cada terreno, o setor imobiliário passa a demonstrar um especial interesse por ele, participando como agente ativo nas discussões sobre determinação de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, a fim de obter os maiores ganhos possíveis (RUFINO, 2018).

O zoneamento, como instrumento da política urbana, se relaciona pouco com as formas não mercantis de produção do espaço. Seu objetivo, de ordenar o crescimento da cidade, acabou se tornando um estímulo à valorização imobiliária e à privatização dos espaços de convivência nas cidades. Segundo Rufino (2008), a ordenação é menos espacial e mais do capital, já que delimita as zonas a serem valorizadas ou desvalorizadas em detrimento da organização do espaço. Para a autora, o zoneamento, na prática, transforma seletivamente as áreas que mais interessam ao mercado, ao mesmo tempo em que simula uma ordenação ilusória do espaço (RUFINO, 2018).

Ainda segundo Rufino (2008), o zoneamento é frequentemente apresentado como o instrumento capaz de ordenar totalmente uma cidade, mas não o é, pois se

trata de uma projeção, de um conjunto de possibilidades para o espaço urbano. Na prática, porém, ele é apropriado e moldado pela possibilidade de captura da renda fundiária urbana. A definição de regras de uso e ocupação da terra para toda uma cidade permite que a produção de mercado, ou seja, aquela voltada para a reprodução do capital, ocorra com base nas possibilidades de rentabilidade mais lucrativas de produção do espaço urbano (RUFINO, 2018).

A terra urbana, como dito anteriormente, é um bem não reprodutível e escasso por natureza, o que faz com que a oferta de terrenos na cidade não seja elástica. O aumento do potencial construtivo e o loteamento surgem então como estratégias de multiplicação do solo e do capital. A definição de parâmetros construtivos de ocupação, portanto, pode se tornar uma forma de produzir de maneira intensiva a terra urbana (SOMEKH, 1997).

Desse modo, há uma tendência de ocupação das cidades conforme a atividade econômica que mais pode pagar pelo seu uso. O mercado imobiliário, então, combina majoritariamente duas estratégias de valorização da terra urbana. A primeira se dá pelo aumento da densidade construtiva permitida no lote, ou seja, pelo aumento do coeficiente de aproveitamento, que conseqüentemente resulta em um processo de verticalização, e que geralmente ocorre em áreas já valorizadas da cidade. A segunda ocorre pela extensão da malha urbana ao se construir em lugares distantes do centro e menos valorizados, justamente pelo investimento inicial mais baixo em terrenos. As duas estratégias tendem a elevar o preço da terra urbana, gerando uma valorização cíclica (SOMEKH, 1997).

O zoneamento como o principal instrumento de planejamento capaz de organizar o espaço urbano é uma ideia amplamente conhecida e debatida por urbanistas e técnicos do planejamento. Para além da ordenação do espaço, porém, a presente pesquisa busca articular o instrumento a outros processos urbanos, como a valorização da terra urbana impulsionada pela alteração de parâmetros construtivos definidos pela Lei de Zoneamento. Em seguida, o Zoneamento de Curitiba é abordado no contexto histórico da legislação urbanística municipal.

3.2 A LEI DE ZONEAMENTO EM CURITIBA

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios a competência de elaborar as próprias leis quanto ao ordenamento urbano. O Plano Diretor foi definido pela Constituição como o principal meio para sistematizar as políticas públicas

municipais prioritárias, com o objetivo de fornecer as diretrizes básicas de ordenamento do solo (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor Municipal, por sua vez, deve criar os meios para se colocar em prática os preceitos do Estatuto da Cidade, de função social da cidade e da propriedade urbana. Já a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo constitui-se um dos principais instrumentos do planejamento urbano municipal, uma vez que ela determina como se dará o ordenamento urbano, por meio da definição de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo (IPPUC, 2019).

O artigo 6º da Lei nº 15.511 de 2019 que dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do solo da cidade de Curitiba e define:

Zoneamento é a divisão do território do município visando a dar a cada região melhor utilização em função do sistema viário, topografia, transporte e infraestrutura existente, através da criação de eixos, zonas e setores especiais de uso, ocupação do solo e adensamentos diferenciados. (CURITIBA, 2019)

A Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba de 2019 segue os princípios da política de desenvolvimento urbano estabelecidos pelo Plano Diretor em vigor, Lei nº 14.771 de 2015. O Plano Diretor de 2015 consiste em uma revisão do Plano Diretor de 2004, que por sua vez, constitui uma revisão do Plano Diretor de 1966, adequado em 2004 ao Estatuto da Cidade (IPPUC, 2022).

No caso de Curitiba, pode-se dizer que a história do planejamento urbano teve início na década de 1940, mais especificamente em 1943, com a instituição do Plano Agache. O Plano estabeleceu diretrizes e normas de ordenamento do crescimento da cidade, com ênfase no zoneamento das funções urbanas e na organização do tráfego (IPPUC, 2022).

Bialecki (2006) afirma que o Plano Agache foi fortemente influenciado pelos preceitos modernistas de planejamento urbano. Para a autora, os urbanistas modernos preocupavam-se com a orientação do crescimento da cidade e com a organização dela segundo suas funções de habitat, trabalho, cultura e lazer. Logo, assumiam uma postura estritamente técnica com preocupações higienistas e estéticas. A cidade modernista era pensada segundo preceitos de eficácia. O traçado, portanto, era cartesiano e racional, vinculando as funções básicas de habitat, trabalho e lazer à necessidade de locomoção entre elas, ou seja, ao sistema de transporte (BIALECKI, 2006).

Segundo Bialecki (2006), o Plano Agache está inserido no contexto modernista de planejamento, cujo objetivo era disciplinar a ocupação do solo através da imposição de diretrizes e normas de ordenamento espacial da cidade segundo suas funções básicas. Desse modo, o Plano dividiu a cidade em zonas específicas – residencial, comercial, industrial e institucional – e o traçado viário seguiu uma conformação radial de avenidas, que se estenderam do centro à periferia da cidade, prevendo uma expansão da ocupação urbana nesse sentido (BIALECKI, 2006).

É possível observar até hoje a influência do Plano Agache na configuração do espaço urbano de Curitiba, onde alguns eixos estruturantes possuem confirmação radiocêntrica, como a Av. Marechal Floriano Peixoto; e onde algumas zonas - como o Centro Cívico, a Zona Militar e o Setor Desportivo – estão definidas conforme sua função principal.

Com o tempo, e principalmente devido à expansão da cidade, foi necessário revisar o Plano Agache. Em 1965, por meio de concurso público vencido pelas empresas paulistas Serete Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos, o Plano passou por uma revisão. Foi elaborado então o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU). Em 1966, após debates públicos, o PPU foi aprovado como Plano Diretor de Curitiba pela Lei Municipal nº 2.828 (SILVA, 2018).

O Plano Diretor de 1966 de Curitiba orientou o ordenamento do espaço urbano e o crescimento da cidade segundo três funções básicas: uso do solo, transporte coletivo e sistema viário. O sistema radial de transporte e expansão da malha urbana foi substituído por um modelo linear. Foram estabelecidos os eixos estruturantes da cidade conforme o sistema trinário (Figura 1), que perdura até hoje, com uma via central exclusiva para o transporte coletivo e duas vias externas em sentidos contrários, com calçadas que dão acesso às edificações. Os eixos estruturantes, em conjunto com o centro da cidade, concentravam a maior possibilidade de adensamento construtivo do solo e uso misto de comércio, serviços e habitação (IPPUC, 2022).

FIGURA 1 - SISTEMA TRINÁRIO DE CURITIBA



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2015).

Quanto ao zoneamento, seguindo os preceitos do Plano Diretor de 1966, em 1969 foi aprovada a Lei nº 3.503 que revisou o zoneamento em vigor e instituiu as zonas comerciais, residenciais e de expansão urbana (Figura 2). Em 1971, a Lei nº 1.160 delimitou o Setor Histórico de Curitiba (IPPUC, 2022).

FIGURA 2 – ZONEAMENTO DE 1969 DE CURITIBA

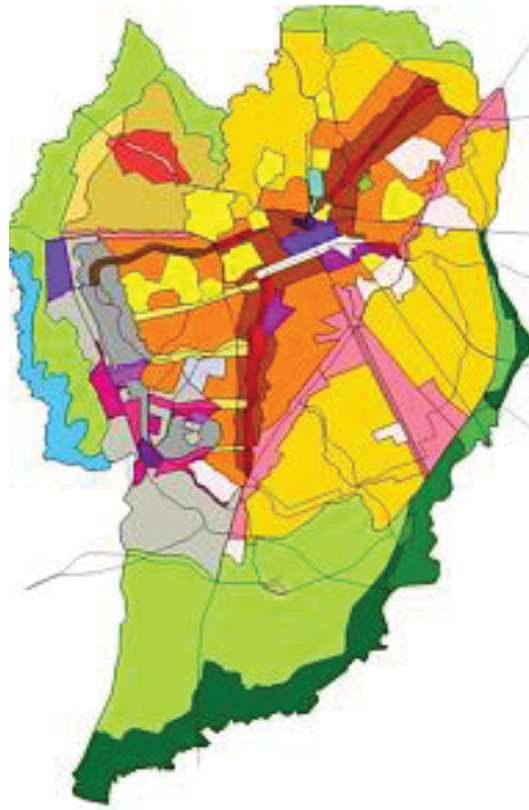


FONTE: IPPUC (2022).

A partir da década de 1970, tanto o Plano Diretor de 1966 quanto a Lei de Zoneamento de 1969 começaram a ser efetivamente implantados em Curitiba. Datam desse período grandes obras públicas de construção dos eixos viários de expansão da malha urbana, denominados vias estruturais, que tinham como propósito induzir o crescimento da cidade no sentido nordeste e sudoeste (SILVA, 2018).

Em 1975 foi aprovada a Lei de Zoneamento nº 5.234 (Figura 3), que limitou a ocupação e o adensamento das zonas residenciais periféricas e incentivou a ocupação das áreas próximas aos setores estruturais. Nesses eixos, o térreo e o primeiro pavimento foram destinados a comércio e serviço, enquanto os demais poderiam abrigar, além de comércio e serviços, o uso residencial (IPPUC, 2022).

FIGURA 3 – ZONEAMENTO DE 1975 DE CURITIBA



FONTE: IPPUC (2022).

É possível observar até hoje a influência do Plano Diretor de 1966 e da Lei de Zoneamento de 1975 em Curitiba, principalmente na conformação dos eixos estruturantes de expansão da malha urbana e do sistema trinário, que associa o uso intensivo do solo ao transporte coletivo.

Um dos principais parâmetros regulados pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo é o Coeficiente de Aproveitamento (CA), que estipula o quanto se pode construir em densidade e altura em determinado terreno. O Estatuto da Cidade (EC) recomenda coeficiente básico de aproveitamento do solo igual a 1, ou seja, que permita construir em um lote o equivalente a uma vez a sua área. Existem, porém, alguns instrumentos previstos no EC de concessão de potencial construtivo adicional, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC) (IPPUC, 2019).

A TDC está definida no Estatuto da Cidade como o instrumento que permite ao proprietário de um terreno exercer em outro local o direito de construir e é

utilizado para fins de implantação de equipamentos urbanos; preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental ou cultural e implementação de programas de regularização fundiária, habitação de interesse social ou urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. As áreas onde é permitida a TDC devem ser pré-definidas pela legislação urbanística (BRASIL, 2001).

A OODC, por sua vez, permite ao Município vender potencial construtivo acima do limite básico até o limite máximo da capacidade de absorção da infraestrutura urbana disponível. Caso o proprietário do terreno deseje construir acima do coeficiente básico permitido, em zonas pré-determinadas da cidade, e até o limite máximo constituído em lei, é permitido comprar potencial adicional edificável. O princípio do instrumento da OODC é a justiça territorial, uma vez que qualquer volume adicional permitido em uma construção é entendido como uma concessão ao proprietário do terreno, cedida pela Administração Pública Municipal, com base no Plano Diretor e nas regras de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo. O instrumento da OODC é conhecido popularmente como “solo criado” (IPPUC, 2019).

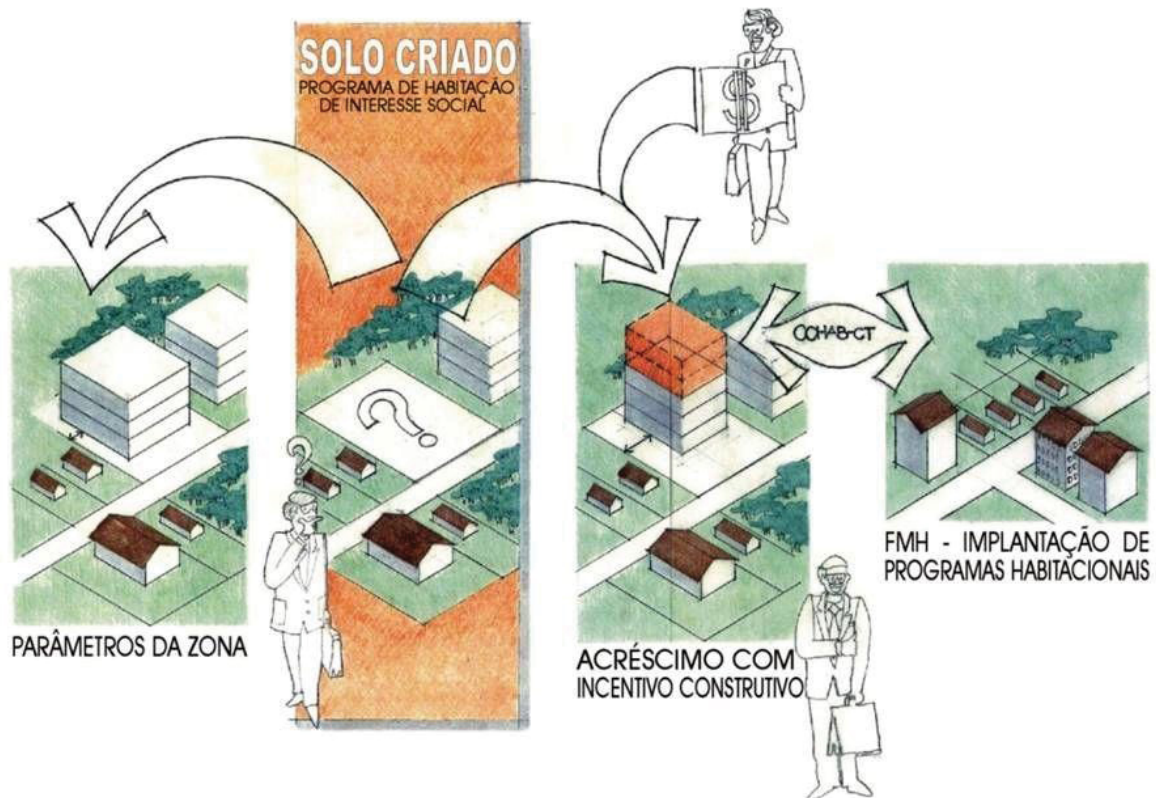
Em 1982, IPPUC propôs a Lei do Solo Criado, que consistiu na autorização para construir acima dos limites previstos pela legislação em zonas pré-definidas pela Prefeitura, com o intuito de conservar edificações de valor cultural. O instrumento preconizava a transferência de potencial construtivo de edificações de valor histórico, cultural ou arquitetônico para outras áreas da cidade, desde que o patrimônio fosse preservado (IPPUC, 2022).

O instrumento do “solo criado” foi definido como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) pelo Estatuto da Cidade (2001), posteriormente à instituição da Lei do Solo Criado de Curitiba (1982). Há, portanto, divergências quanto à nomenclatura do instrumento regulado pela lei curitibana, que também pode ser entendido como a Transferência do Direito de Construir (TDC), uma vez que foi utilizado para fins de conservação do patrimônio municipal. De qualquer forma, a Lei do Solo Criado de Curitiba está entre as primeiras experiências brasileiras de regulação de instrumentos de concessão de potencial construtivo adicional previstos no Estatuto da Cidade.

Baseado nos mesmos princípios da Lei do Solo Criado, em 1991 a Prefeitura de Curitiba aprovou a Lei nº 7.841 que instituiu incentivos à implementação de Programas Habitacionais de Interesse Social (PHIS). Para essa lei, foram considerados PHIS aqueles gerenciados pela Companhia de Habitação Popular de

Curitiba (COHAB-CT) e destinados às famílias de baixa renda. Para poder construir além do Coeficiente de Aproveitamento (CA) determinado por lei, o interessado deveria transferir à COHAB-CT imóvel urbano que seria destinado à construção de Habitação de Interesse Social (HIS) (Figura 4) (CURITIBA, 1991).

FIGURA 4– LEI DO SOLO CRIADO DE 1991 DE CURITIBA



FONTE: IPPUC (2022).

A Lei de incentivo à implementação de PHIS de 1991 possibilitou à COHAB-CT financiar a construção do Bairro Novo, projeto de grande porte de habitação de interesse social em Curitiba (IPPUC, 2019). Já a Lei do Solo Criado foi usada para restauração de três edificações históricas na cidade: a Universidade Federal do Paraná, a Catedral Metropolitana de Curitiba e a Sociedade Garibaldi (IPPUC, 2022).

Em 2000, a Lei Municipal nº. 9.802 instituiu a fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). O principal elemento para o cálculo foi a determinação do valor do terreno onde o investidor desejaria construir além do coeficiente básico permitido para aquela tipologia de zoneamento, o que pressupôs uma série de procedimentos administrativos que tornou a operação morosa. Essa

demora acabou levando ao desinteresse do mercado imobiliário pelo instrumento (IPPUC, 2019). No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 9.803 que regulou a Transferência do Potencial Construtivo em Curitiba. Essa e outras leis posteriores de concessão de potencial construtivo adicional serão exploradas no item “4.1. A relação entre a regulação do solo e o processo de valorização da terra urbana em Curitiba”.

Quanto à legislação urbanística de Curitiba, de modo geral, pode-se dizer que poucas alterações significativas ocorreram desde a aprovação do Plano Diretor de 1966 até sua revisão em 2004 para adequação de seus preceitos ao Estatuto da Cidade. No item 4.1 são abordados os principais parâmetros regulados pela Lei de Zoneamento de Curitiba e sua relação com o preço da terra urbana.

4 REGULAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO SOLO URBANO EM CURITIBA

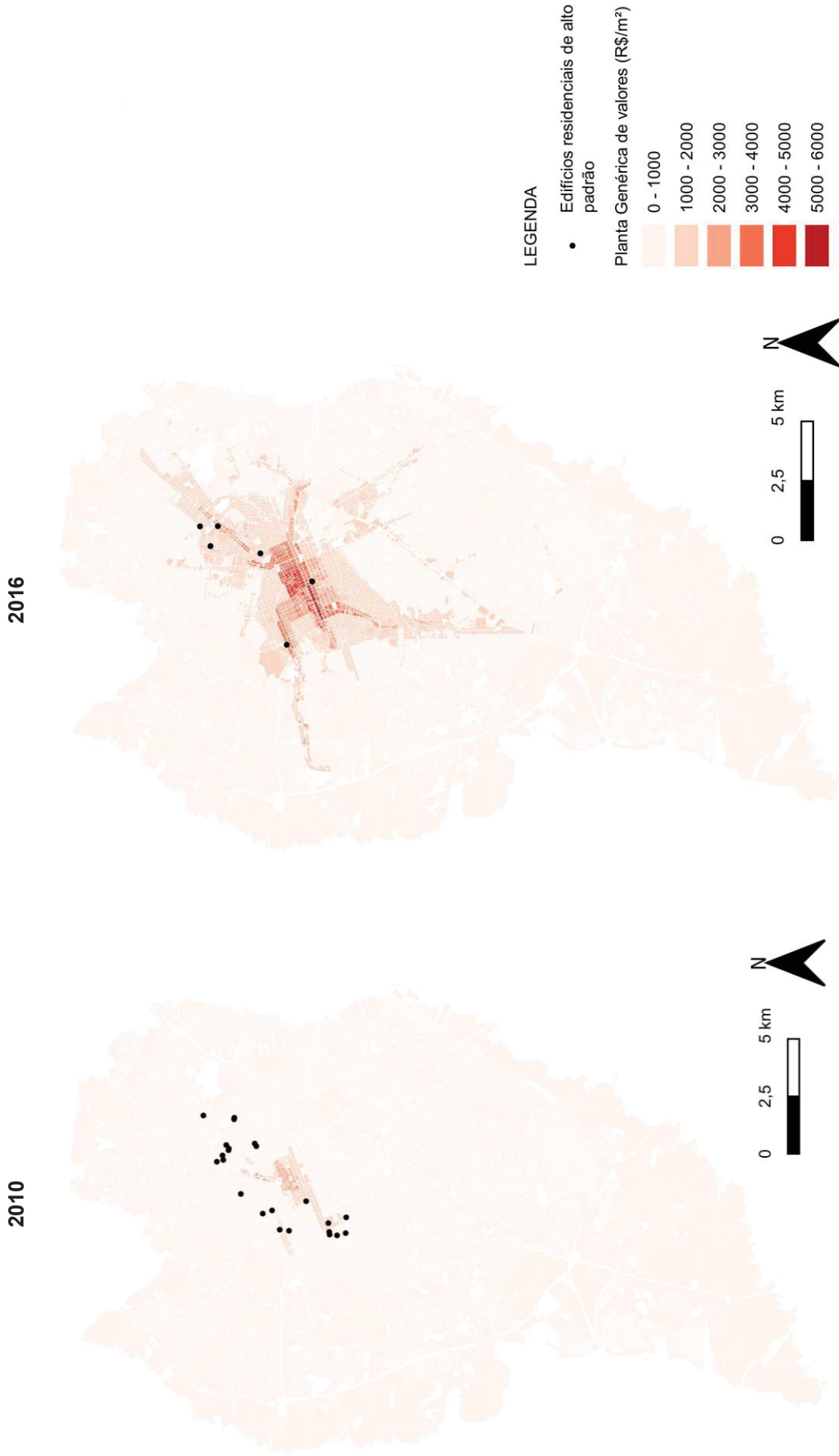
O presente estudo abordou os conceitos de produção capitalista da cidade, preço da terra urbana e regulação do solo em duas frentes metodológicas, uma descritiva e exploratória e outra analítica. O presente capítulo relaciona os aspectos descritivos e exploratórios, apresentados nos capítulos 2 e 3, à etapa analítica da pesquisa e traz os principais resultados dessa articulação entre conceituação teórica e espacialização do fenômeno de estudo. A metodologia utilizada para se alcançar os resultados aqui apresentados está descrita no item “1.1. Metodologia de Pesquisa”.

4.1 A RELAÇÃO ENTRE A REGULAÇÃO DO SOLO E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA EM CURITIBA

A primeira análise feita com o intuito de articular os três principais conceitos da pesquisa foi a vinculação entre dados da Planta Genérica de Valores (PGV), da produção imobiliária de edifícios residenciais de alto padrão e do coeficiente de aproveitamento (CA) para o uso residencial coletivo regulado pelas Leis de Zoneamento de 2000 e de 2019 de Curitiba.

A figura 5 demonstra a vinculação entre dados da PGV, ou seja, do valor venal de imóveis em reais por metro quadrado (R\$/m²), com a produção imobiliária, identificada a partir da emissão de CVCO, de edifícios residenciais coletivos de alto padrão em Curitiba. Como explicitado anteriormente, foi definido como residencial de alto padrão os edifícios com mais de 200m² de área por unidade. O objetivo deste experimento foi localizar a produção imobiliária com tais características e verificar se ela coincide com a localização dos terrenos mais valorizados da cidade. Apesar de o levantamento do número de prédios residenciais de alto padrão construídos ter sido feito para o período de 2000 a 2021, optou-se por evidenciar aqui os anos 2016 e 2010, que coincidem, respectivamente, com o ano em que mais e que menos se construiu tal tipologia dentro do período de análise da pesquisa.

FIGURA 5 – EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO X PLANTA GENÉRICA DE VALORES – CURITIBA (2010 x 2016)



FONTE: IPPUC (2017), Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

A partir das imagens acima, pode-se perceber que a produção imobiliária de alto padrão em Curitiba coincide com a localização dos terrenos mais caros da cidade, cujo preço concentra-se nas faixas entre três e seis mil reais por metro quadrado. Os edifícios residenciais de alto padrão construídos em 2010 e em 2016, assim como os terrenos de maior valor, estão localizados no entorno imediato do centro tradicional e nos eixos estruturais de expansão radial do centro, lugares de concentração da infraestrutura urbana e dos terrenos mais caros da cidade.

As observações feitas para Curitiba coincidem com as ideias expostas por Daniel Gaio (2012) em seu estudo sobre a participação do Estado na formação do valor do solo urbano. Para Gaio, o modelo de desenvolvimento das cidades brasileiras geralmente segue a seguinte lógica: inicialmente o Poder Público cria as condições para urbanização e posteriormente o mercado imobiliário potencializa esse processo, criando ainda mais vantagens econômicas em determinados lugares. Desse modo, algumas regiões específicas da cidade recebem mais investimentos e tornam-se cada vez mais valorizadas, fazendo com que o processo de valorização do solo nessas áreas seja diretamente proporcional às vantagens que a localização proporciona (GAIO, 2012).

A segunda forma de produção de mais-valia fundiária por parte do Estado é a regulação do uso e da ocupação do solo urbano. A ação regulatória do Estado pode valorizar a terra na medida em que permite maior aproveitamento de determinados terrenos da cidade. Parâmetros regulados pela administração municipal, como uso permitido, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, dimensionamento dos lotes, recuos e afastamentos, altura dos edifícios, porte, entre outros, determinam o que e quanto se pode construir em cada terreno. As áreas mais interessantes do ponto de vista econômico coincidem com aquelas onde há mais investimento público, uma vez que a possibilidade de maior densificação necessita de uma infraestrutura que lhe dê suporte (GAIO, 2012).

Em última análise, embora a existência de infraestrutura seja essencial para o aproveitamento da terra urbana, o valor dela é determinado preponderantemente pelo seu potencial construtivo. Esse fato explica a influência do mercado imobiliário na elaboração da legislação urbanística (GAIO, 2012).

Buscando articular a produção imobiliária de alto padrão em Curitiba a um contexto econômico mais amplo, foi elaborado um levantamento das taxas de crescimento anual do PIB municipal para os anos de disponibilidade desses dados

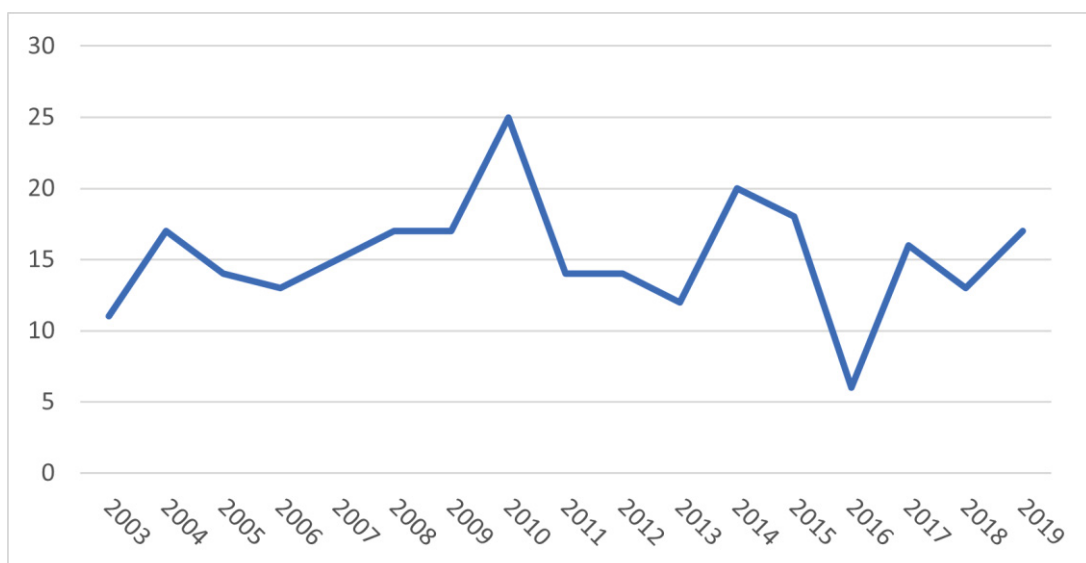
(2003 a 2019), que compreende parte do recorte temporal da presente pesquisa. Em paralelo, o número de certificados de construção de edifícios residenciais de alto padrão para o mesmo período também foi organizado em formato de gráfico de linhas e o resultado está exposto abaixo nos gráficos 1 e 2.

GRÁFICO 1 - TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PIB DE CURITIBA – 2003 A 2019



FONTE: IBGE (2003 - 2019). Elaborado pela autora.

GRÁFICO 2 – NÚMERO EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO CONSTRUÍDOS EM CURITIBA DE 2003 A 2019



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

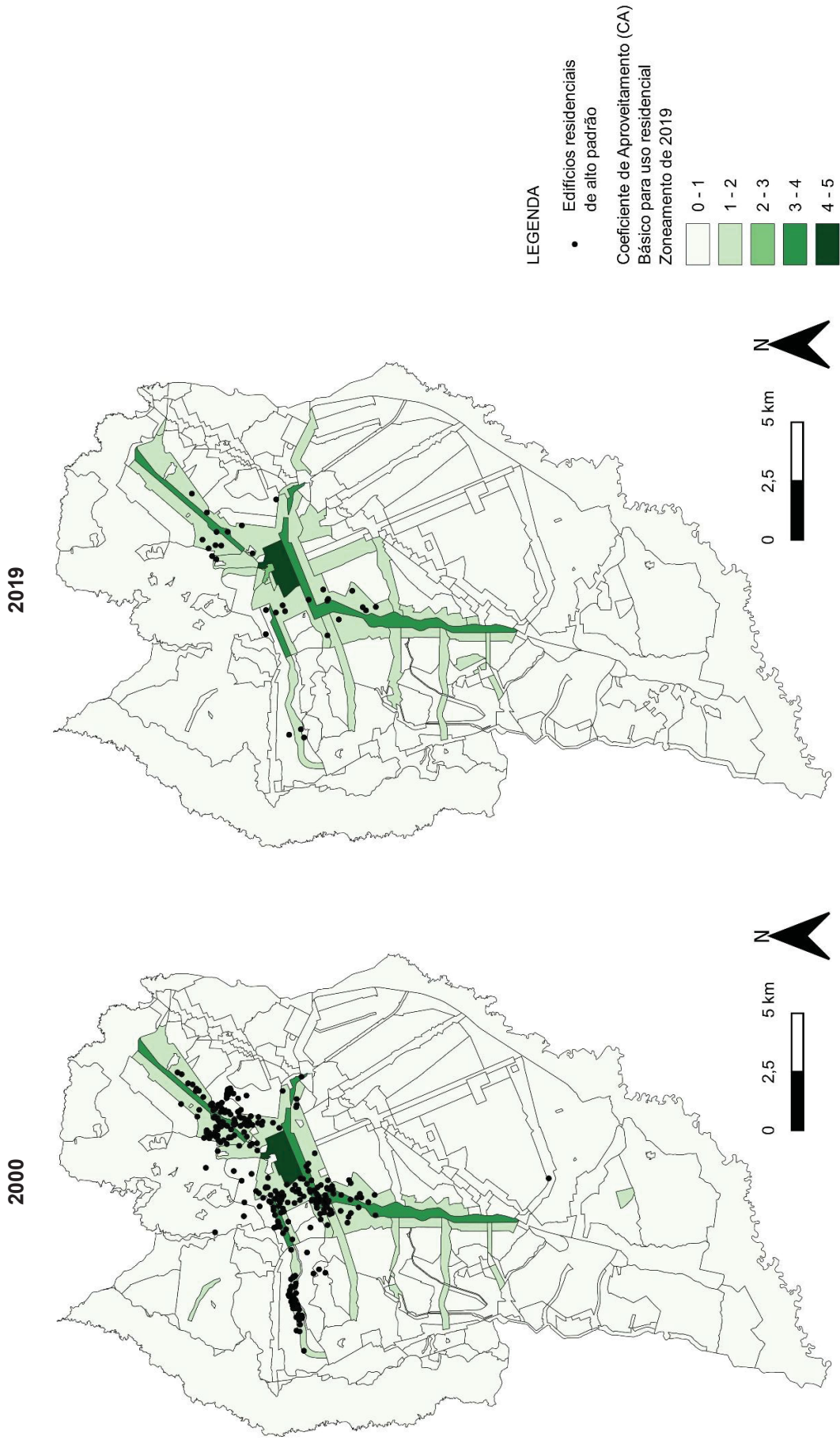
Observando os gráficos acima pode-se perceber uma correspondência entre as taxas anuais de crescimento ou decréscimo do PIB municipal e a produção imobiliária residencial de alto padrão em Curitiba. O ano de 2010, quando houve a maior taxa de crescimento do PIB municipal (+11,3%), coincidiu com o período em que mais se construiu edifícios de alto padrão na cidade, totalizando 25 novos prédios. De forma análoga, em 2016, ano de maior retração do PIB (-8,7%), foi quando menos se construiu edifícios de alto padrão, apenas 6, considerando o intervalo de tempo de análise de 2003 a 2019.

Em estudo feito pelo IPPUC sobre o perfil da produção imobiliária formal de Curitiba entre 2000 e 2016, o Instituto concluiu que a construção de edifícios residenciais representou 85% da produção imobiliária para o período. Entre 2000 e 2016, o município de Curitiba apresentou uma média de 1.970 empreendimentos concluídos por ano (IPPUC, 2017). Vale destacar que o levantamento do IPPUC abrangeu toda a produção imobiliária de Curitiba, enquanto o presente estudo focou na produção residencial. É importante, porém, destacar que a construção de edifícios residenciais é representativa da produção imobiliária total, já que correspondeu a 85% dela no período de 2000 a 2016.

Após relacionar a produção imobiliária residencial de alto padrão à valorização da terra urbana, fez-se necessário conectar tais aspectos à regulação, mais especificamente à imposição do Coeficiente de Aproveitamento (CA), regulado pela Lei de Zoneamento, que define a densidade construtiva permitida para cada uso e zona da cidade. Assim, de forma semelhante à análise anterior, foram vinculados dados de localização da produção imobiliária à legislação vigente, de modo a demonstrar a relação entre o CA básico permitido para construção de edifícios residenciais e a produção imobiliária habitacional de alto padrão.

Desse modo, a figura 7 traz o CA básico para o uso residencial estipulado pela Lei de Zoneamento de 2000 de Curitiba, que esteve em vigência de 2000 até 2019, quando foi elaborada uma nova lei; em conjunto com a informação sobre a localização da construção de edifícios residenciais coletivos de alto padrão para o mesmo período. Em seguida, a mesma informação foi organizada para o período de vigência da Lei de Zoneamento de 2019, com a produção imobiliária de 2020 e 2021, em contraposição ao CA básico para o uso residencial.

FIGURA 6 – EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS DE ALTO PADRÃO X CA BÁSICO - CURITIBA - ZONEAMENTO (2000 x 2019)



FONTE: IPPUC (2017), Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

É possível observar pelas figuras 7 e 8 que a construção de edifícios residenciais de alto padrão desde o ano 2000 em Curitiba concentrou-se próximo aos eixos estruturais da cidade, onde o CA básico permitido está na faixa entre 3 e 4, que coincidem com os eixos de expansão e de concentração da infraestrutura urbana. O centro concentra os coeficientes mais altos, entre 4 e 5, porém não coincide com as áreas onde mais se construiu nos últimos anos. Tal fato pode ser explicado pela baixa oferta de terrenos ociosos no centro, uma vez que o bairro possui uma alta densidade construtiva consolidada. A tendência, portanto, é que a produção imobiliária ocorra onde há oferta de terrenos para construção, concomitantemente aos lugares onde os coeficientes permitem construir mais em altura.

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico definido por lei regula qual o aproveitamento permitido para cada uso e zona sem levar em consideração a possibilidade de aquisição de potencial adicional de construção. É comum, porém, que a legislação municipal estipule outras formas de se construir para além do permitido em determinadas zonas da cidade, de acordo com regras específicas. A Transferência do Direito de Construir (TDC), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a transferência de potencial construtivo são alguns dos instrumentos utilizados para permitir maior edificabilidade.

Em Curitiba, a Lei de Zoneamento de 2000 menciona o termo “transferência do potencial construtivo” com o objetivo de preservação do patrimônio:

Art. 43 - Objetivando a proteção e preservação do Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental no Município, ao imóvel que compõe esse patrimônio, poderá ser estabelecida condição especial de ocupação ou autorizado pelo órgão competente, a transferência a terceiros do potencial construtivo permitido no imóvel objeto de limitações urbanísticas, ou aos que doarem ao Município o imóvel sob proteção e preservação. (CURITIBA, 2000).

Em seguida, a mesma lei explicita o que se entende por patrimônio cultural, natural e ambiental, mas não especifica as condições para a transferência de potencial construtivo.

No mesmo ano de aprovação da Lei de Zoneamento, foi sancionada a Lei Ordinária nº 9.803 que regulamenta a transferência de potencial construtivo em Curitiba e define:

Art. 1º O proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido na Lei de Zoneamento e Uso do Solo, por limitações urbanísticas relativas à proteção e preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Natural e Ambiental definidas pelo Poder Público, inclusive tombamento, poderá transferir parcial ou totalmente o potencial não utilizável desse imóvel, mediante prévia autorização do Poder Público Municipal, obedecidas as disposições desta lei. (CURITIBA, 2000).

A Lei nº 9.803 traz em anexo um quadro com as zonas onde é permitida a transferência de potencial construtivo e qual passa a ser o Coeficiente de Aproveitamento máximo após aplicação da lei (Quadro 03).

Em 2011, portanto ainda durante o período de vigência do zoneamento aprovado em 2000, uma nova Lei, nº 13.909, que aprova a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde (OUC-LV), também regula a possibilidade de se construir acima do coeficiente de aproveitamento básico. A Prefeitura passa a outorgar, de forma onerosa, a alteração de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação no interior do polígono da operação mediante contrapartida financeira. A OUC da Linha Verde foi em parte financiada pela venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Logo, existe um CA básico que incide sob o perímetro da operação, mas também existe a possibilidade de se construir mais, por meio da compra de potencial adicional de construção (Quadro 04).

Após a aprovação da Lei de Zoneamento de 2019, que altera os CA básicos de todo o município, a Lei nº 15.661 de 2020 dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional mediante os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC) e cotas de potencial construtivo no Município de Curitiba (Quadro 05).

Os quadros 03, 04 e 05 e figuras 9 e 10 evidenciam os CA básicos e o percentual adquirível de potencial adicional de construção, seja por meio da TDC, no caso da Lei nº 9.803 de 2000, seja pela OODC, no caso das leis nº 13.909 de 2011 e nº 15.661 de 2020 e suas zonas de incidência.

QUADRO 3 – LEI 9803/2000 – TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

NOMA DA ZONA	SIGLA	BÁSICO	ADQUIRÍVEL	MÁXIMO	ADQUIRÍVEL (%)
Zona Residencial 3	ZR-3	1	0,5	1,5	0,50
Zona Residencial 4	ZR-4	2	0,5	2,5	0,25
Zona Residencial 4 Batel	ZR-B	1	1,5	2,5	1,50
Zona Residencial do Alto da Glória	ZR-AG	1	1,5	2,5	1,50
Zona Residencial Mercês	ZR-M	1	1,5	2,5	1,50
Setor Especial Br-116	SE-BR-116	1	2	3	2,00
Setor Especial da Av. Marechal Floriano Peixoto	SE-MF	1	1,5	2,5	1,50
Setor Especial da Av. Comendador Franco	SE-CF	1	1,5	2,5	1,50
Setor Especial da Av. Pres. Affonso Camargo	SE-AC	1	1,5	2,5	1,50
Setor Especial da Av. Pres. Wenceslau Braz	SE-WB	1	1,5	2,5	1,50
Setor Especial da Rua Eng. Costa Barros	SE-CB	1	0,8	1,8	0,80
Zona Transição – Br 116	ZT-BR116	1	0,8	1,8	0,80
Zona Transição Av. Mal. Floriano Peixoto	ZT-MF	1	0,5	1,5	0,50
Zona Transição Nova Curitiba Demais Vias	ZT-NC	1	0,5	1,5	0,50
Setor Especial Do Centro Cívico Demais Vias	SE-CC	2	0,5	2,5	0,25
Setores Especiais Conectores	CONEC	1,5	0,5	2	0,33
Setor Especial Institucional	SEI	1	0,5	1,5	0,50
Zona Especial Educacional	ZE-E	0,5	0,5	1	1,00
Zona Central	ZC	5	2	7	0,40
Setor Especial Estrutural Via Central	SE	4	1	5	0,25

FONTE: CURITIBA (2000). Elaborado pela autora (2022).

QUADRO 4 – LEI 13909/2011 – POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO NA LINHA VERDE

NOMA DA ZONA	SIGLA	BÁSICO	ADQUIRÍVEL	MÁXIMO	ADQUIRÍVEL (%)
Pólo da Linha Verde	PÓLO-LV	1	3	4	3,00
Setor Especial da Linha Verde	SE-LV	1	3	4	3,00
Zona de Transição da Linha Verde	ZT-LV	1	1,5	2,5	1,50
Zona Residencial 4	ZR-4-LV	2	0,5	2,5	0,25

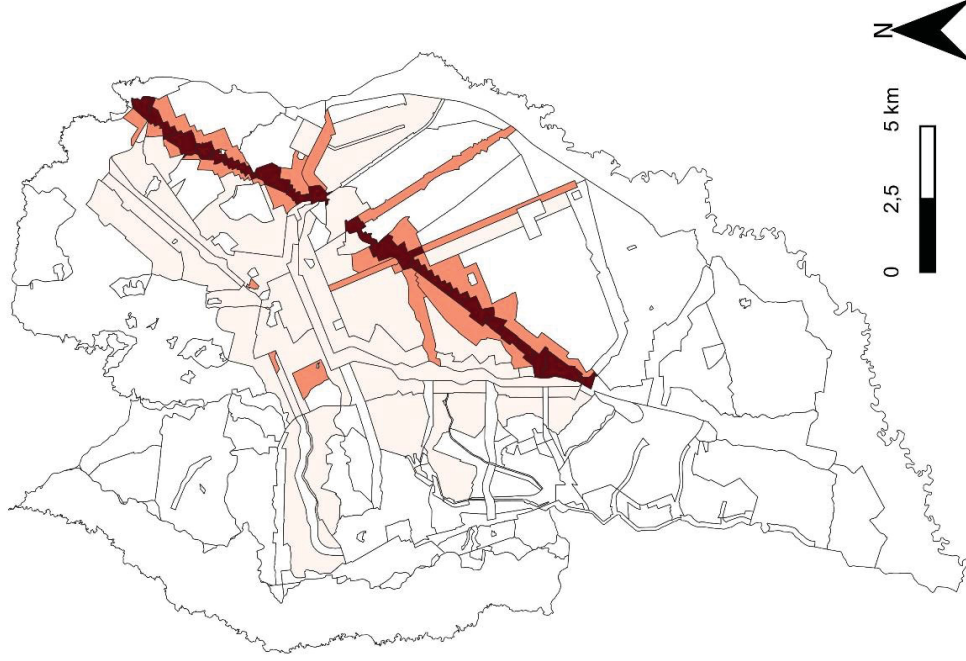
FONTE: CURITIBA (2011). Elaborado pela autora (2022).

QUADRO 5 – LEI 15661/2020 - AQUISIÇÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

NOMA DA ZONA	SIGLA	BÁSICO	ADQUIRÍVEL	MÁXIMO	ADQUIRÍVEL (%)
Eixo Estrutural 1	EE	4	2	6	0,50
Eixo Estrutural 2	EE	3	0	3	0,00
Eixo nova Curitiba	ENC	2	1	3	0,50
Eixo Presidente Affonso Camargo	EAC	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Marechal Floriano Peixoto	EMF	1	1,5	2,5	1,50
Eixo de Adensamento Comendador Franco	EACF	1	1,5	2,5	1,50
Eixo de Adensamento Engenheiro Costa Barros	EACB	1	1	2	1,00
Eixo Conector 3 Oeste	ECO-3	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector 3 Leste	ECL-3	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Oeste 1	ECO-1	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Oeste 2	ECO-2	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Oeste 4	ECO-4	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Leste 1	ECL-1	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Leste 2	ECL-2	1,5	1	2,5	0,67
Eixo Conector Sul 1	ECS-1	1	0,5	1,5	0,50
Zona Central	ZC	5	2	7	0,40
Zona Residencial 3	ZR3	1	0,5	1,5	0,50
Zona Residencial 3 Transição Mercês	ZR3-T	1	1,5	2,5	1,50
Zona Residencial 3 Transição Alto da Glória	ZR3-T	1	1,5	2,5	1,50
Zona Residencial 3 Transição	ZR3-T	1	1	2	1,00
Zona Residencial 4 Batel	ZR4	2	0,5	2,5	0,25
Zona Residencial 4 Alto da XV	ZR4	2	0,5	2,5	0,25
Zona Residencial 4	ZR4	2	0,5	2,5	0,25
Zona Saldanha Marinho	ZSM	2	1	3	0,50
Zona de Uso Misto 1	ZUM-1	1	0,5	1,5	0,50
Zona de Uso Misto 3	ZUM-3	1	1,5	2,5	1,50
Zona Educacional	ZE	0,5	0,5	1	1,00
Zona Militar	ZM	0,5	0,5	1	1,00
Zona Centro Cívico - Testada Cândido de Abreu	ZCC	4	1	5	0,25
Zona Centro Cívico	ZCC	2	0,5	2,5	0,25
Zona de serviços 1 (terrenos com testada para BR 277)	ZS-1	1	1	2	1,00

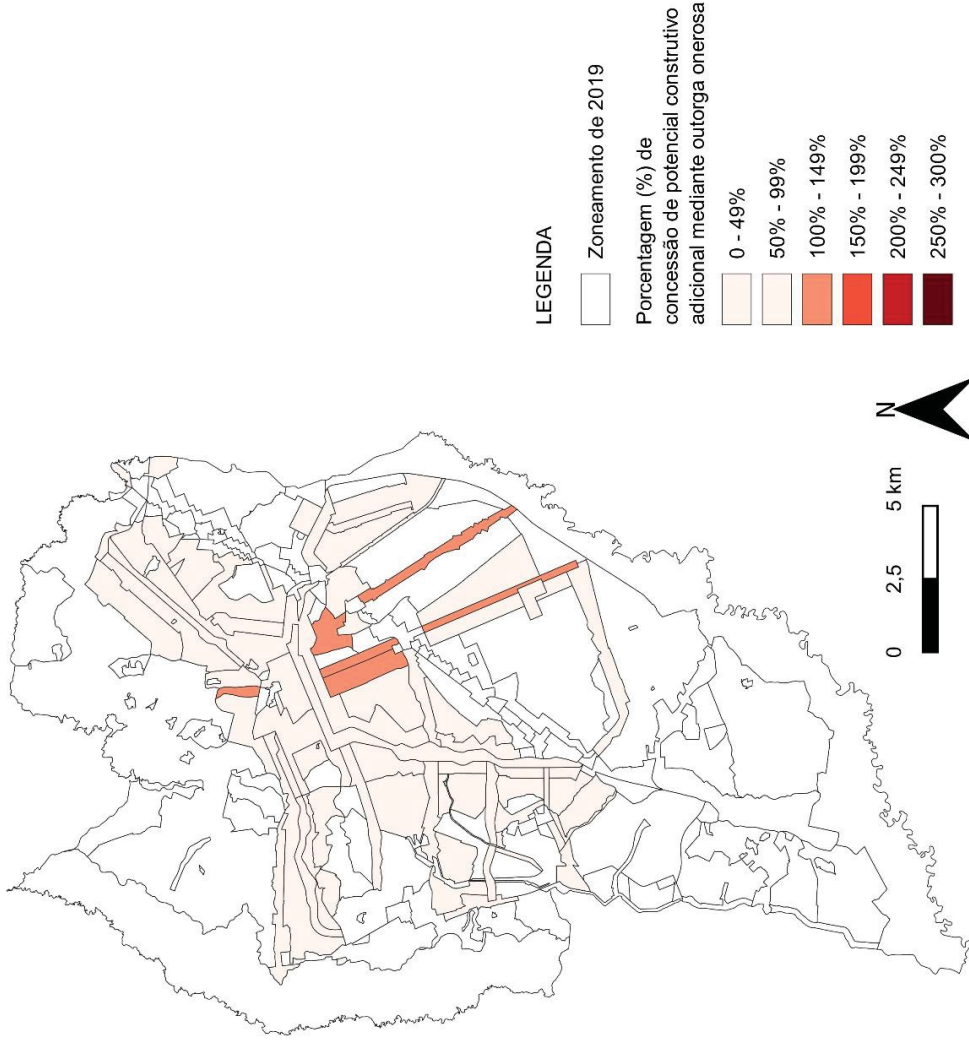
FONTE: CURITIBA (2020). Elaborado pela autora (2022).

FIGURA 8 – LEI Nº 9803/2000 – TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO E LEI Nº 13909/2011 – OUTORGA ONEROSA DO POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2000, 2011). Elaborado pela autora (2022).

FIGURA 7 – LEI Nº 15661/2020 – CONCESSÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2020). Elaborado pela autora (2022).

A partir dos quadros 3, 4 e 5 e das figuras 9 e 10 pode-se perceber a importância em se destacar a legislação que regula a possibilidade de obtenção de potencial construtivo adicional, uma vez que o Zoneamento impõe o Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico, mas existe um “estoque” de potencial construtivo administrado pela Prefeitura que controla as densidades reais do território, e que pode significar uma possibilidade de arrecadação importante para a administração pública municipal. No Pólo da Linha Verde (quadro 4, figura 9), por exemplo, é visível a intenção de incentivar a densificação da área e ao mesmo tempo gerar arrecadação por meio da comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

Outros eixos de concentração da infraestrutura urbana em que o adensamento é incentivado são as avenidas Marechal Floriano Peixoto e Comendador Franco, que conectam o centro de Curitiba à cidade de São José dos Pinhais. As avenidas correspondem às zonas Eixo Marechal Floriano Peixoto (EMF) e Eixo de Adensamento Comendador Franco (EA-CF), ambas com CA básico igual a 1 e com a possibilidade de se adquirir potencial até o coeficiente máximo de 2,5, o que configura um aumento de 150%. Já a Linha Verde (figura 9), que possui um zoneamento específico, concentra as maiores possibilidades de aumento do potencial construtivo da cidade. Nas zonas Pólo da Linha Verde (POLO-LV) e Setor Especial da Linha Verde (SE-LV) existe a possibilidade de elevar o CA de 1 para 4, mediante aquisição de potencial construtivo, o que representa um aumento de 300% no coeficiente.

Um dos principais objetivos do processo de revisão da Lei de Zoneamento de 2000 de Curitiba, que resultou na elaboração da Lei de Zoneamento de 2019, foi dar prioridade ao uso habitacional na Zona Central, a fim de aproveitar a infraestrutura urbana existente. De fato, dados retirados dos Censos de 2000 e de 2010 registraram que o número de moradores do Centro de Curitiba aumentou nesse período, uma vez que a população do bairro passou de 32.623 para 37.283 habitantes (IPPUC, 2019).

O Plano Diretor de 2015 de Curitiba estabeleceu, em seu artigo 17, inciso IV, o estímulo ao uso habitacional no centro da cidade. Segundo o IPPUC, porém, esse estímulo só foi efetivo porque houve, por parte da administração pública municipal, incentivo à densificação do uso habitacional. A Lei de Zoneamento de 2000 estabeleceu para a Zona Central CA básico igual a 5, o mais alto da cidade (IPPUC,

2019). A Lei nº 9.803 de 2000, que regulou a Transferência de Potencial Construtivo em Curitiba, estabeleceu o CA máximo igual a 7 para a Zona Central (CURITIBA, 2000). O coeficiente básico de 5 se manteve após a revisão da Lei de Zoneamento em 2019 e o coeficiente máximo, estabelecido pela Lei nº 15.661 de 2020, também se manteve igual a 7 para a Zona Central (CURITIBA, 2020), que continua sendo a zona de maior densidade construtiva permitida na cidade.

A estratégia da Administração Municipal quando da revisão da Lei de Zoneamento de 2000 foi manter o coeficiente básico de aproveitamento para o uso residencial coletivo igual a 5 na Zona Central e reduzir o CA básico para usos não residenciais de 5 para 4, sem a possibilidade de aquisição de potencial adicional de construção para usos não habitacionais (IPPUC, 2019).

Concomitante à priorização do uso habitacional no centro, outro objetivo da revisão do Zoneamento de 2000 foi intensificar usos não habitacionais nos eixos estruturais norte e sul. Entendeu-se que nesses lugares a infraestrutura urbana poderia ser mais bem aproveitada, já que existem muitos terrenos vazios no eixo estrutural norte e pouco densificados no eixo estrutural sul. Sendo assim, houve uma diversificação dos usos permitidos nessas áreas e a possibilidade de obtenção de CA até o limite máximo de 7, sendo o coeficiente básico igual a 4 (IPPUC, 2019).

Após a aprovação da Lei de Zoneamento de 2019 foi aprovada em 2020 a Lei nº 15.661, que estabeleceu os critérios para concessão de potencial construtivo adicional, já previsto para acontecer quando do processo de revisão do zoneamento. A etapa seguinte consistiu na revisão das regras de aplicação dos instrumentos da OODC e da TDC. Segundo o IPPUC (2019), o objetivo de regular a aplicação de tais instrumentos foi otimizar a ocupação de porções da cidade que já contavam com infraestrutura instalada, onde é possível um melhor aproveitamento do solo e arrecadação de contrapartida financeira pela venda de potencial construtivo, para posterior investimentos de interesse do município (IPPUC, 2019).

A TDC é uma transição entre particulares com a mediação da Prefeitura, que regula o montante de potencial que pode ser transferido e em quais condições. O IPPUC calcula que exista uma quantidade considerável de certidões em aberto, ou seja, com potencial a ser transferido. O mercado imobiliário, por sua vez, demonstra pouco interesse pela compra de potencial adicional construtivo, o que se explica em parte pela recessão econômica dos últimos anos. O propósito da Lei nº 15.661 de 2020 foi disciplinar a concessão de potencial adicional de construção e impedir que

houvesse uma desvalorização dos certificados no mercado imobiliário (IPPUC, 2019). Em documento publicado em 2019 o IPPUC afirma:

“Assim, existe a possibilidade de se diferenciar alguns índices de ajuste no uso dos instrumentos urbanísticos em função do momento econômico vivido pela cidade, de modo a se cobrar mais nos momentos de auge econômico e bem menos nos momentos de recessão. Essas estratégias tratam de associar a lógica econômica às lógicas de ocupação territorial e de gestão pública, reforçando a convergência entre elas.” (IPPUC, 2019, p.55).

O mesmo documento chama a atenção para o mercado de transferências do direito de construir, a fim de se evitar o excesso de disponibilidade de potencial acima da demanda de mercado, fazendo com que essa moeda de troca se desvalorize. “Há outros motivos e elementos a considerar, mas a nova estratégia já está definida: forçar o uso *in situ* de todo potencial possível, só transferindo para outros terrenos o que não puder ser utilizado no mesmo local.” (IPPUC, 2019, p.55).

De acordo com a Administração Municipal, a revisão do Zoneamento e a aprovação da Lei nº 15661/2020 tiveram como objetivo regular a oferta de potencial adicional construtivo, intensificando a densidade construtiva para o uso habitacional coletivo em áreas já providas de infraestrutura urbana até o limite máximo da capacidade de absorção destas, para somente então transferir potencial construtivo para outros lugares da cidade (IPPUC, 2019).

A partir da espacialização de informações sobre a produção imobiliária de alto padrão, a dinâmica de alteração de preços imobiliários e a dinâmica de alteração de parâmetros urbanísticos definidos pelas leis municipais pertinentes, foi possível articular os três principais conceitos do estudo e fazer alguns apontamentos.

Pode-se afirmar que a produção imobiliária de edifícios de alto padrão em Curitiba concentrou-se não apenas em terrenos mais valorizados, como também em lugares onde é permitido por lei construir mais em altura, onde, portanto, faz-se melhor proveito do potencial construtivo do terreno. Logo, observa-se que onde pode se construir mais, se constrói mais e, conseqüentemente, a terra vale mais.

A fim de compreender como ocorre a precificação da terra urbana no capitalismo, alguns autores contemporâneos retomaram a teoria da renda da terra e extrapolaram seus conceitos para o contexto urbano. Conforme discutido no capítulo 2, os economistas clássicos (Ricardo, Smith e Marx) defendiam a ideia de que o que

determina o valor de uma mercadoria é a quantidade de trabalho necessário para produzi-la. Sendo assim, a terra, como elemento dado pela natureza, apenas teria valor quando apropriada como meio de produção de mercadorias para reprodução da vida humana, processo que dependeria da realização de trabalho e, portanto, da formação do valor (SANDRONI, 2022).

No caso do solo urbano, a fertilidade da terra não seria um fator determinante de seu valor, ficando a localização como o principal aspecto que compõe a renda. De acordo com Sandroni (2022), segundo a teoria do maior e melhor uso da terra urbana, cada terreno será ocupado pelo tipo de mercadoria (imóvel) que permita extrair o maior lucro possível, ou seja, garanta ao terreno seu maior e melhor uso. Nessas condições, onde a legislação urbanística permite construir maiores densidades, ou seja, permite maior aproveitamento do terreno, este valerá mais, pois terá possibilidade de maior extração de renda.

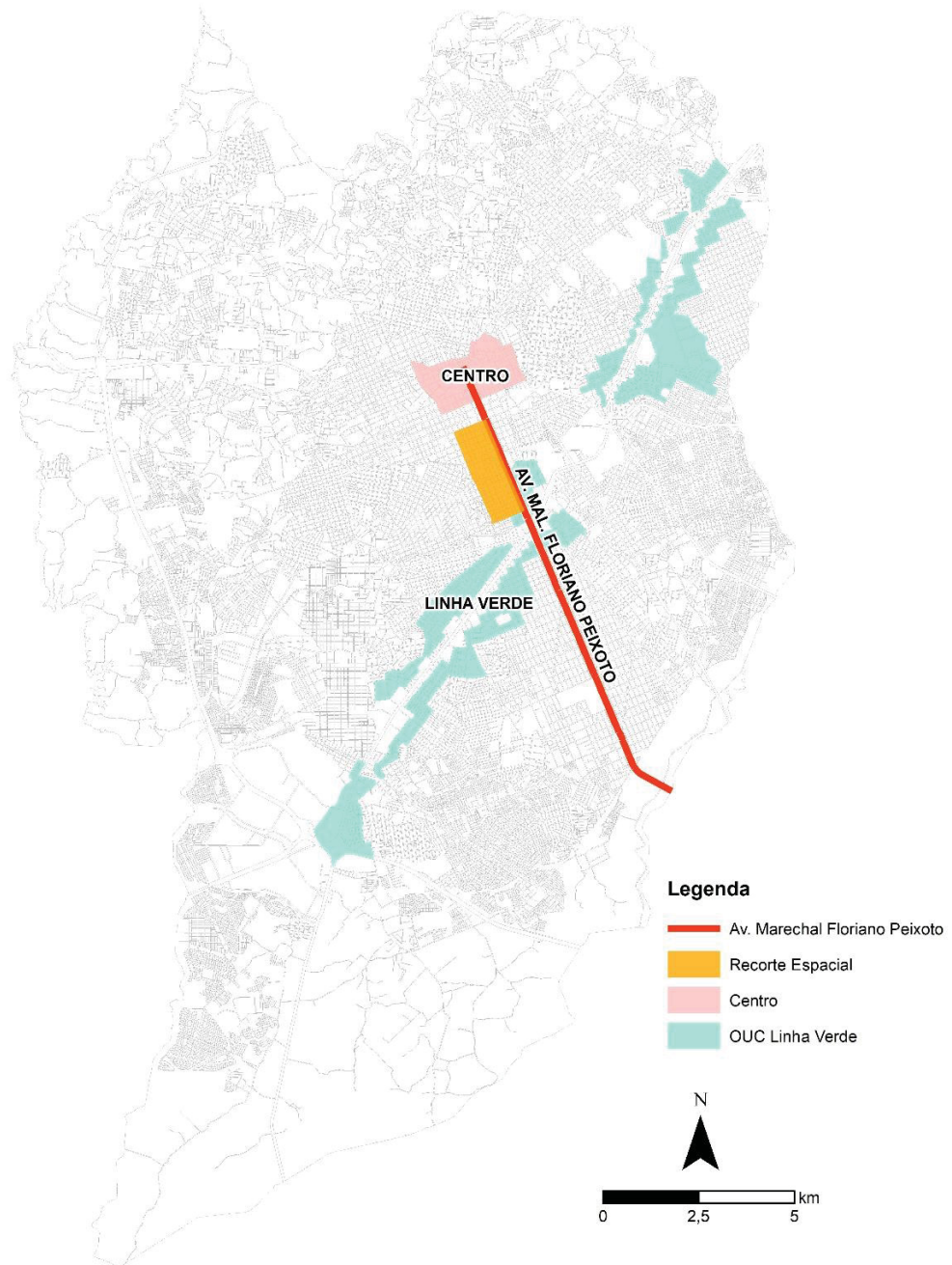
A partir das análises feitas sobre a localização da produção imobiliária, sua relação com o processo de valorização da terra urbana e com a imposição de parâmetros urbanísticos regulados por lei, pode-se observar que a terra vale mais onde a legislação urbanística permite maiores densidades construtivas, fator condicionante da localização da produção imobiliária.

4.2 A DINÂMICA DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA NO ENTORNO DA AVENIDA MARECHAL FLORIANO PEIXOTO

A partir das observações feitas sobre a localização da produção imobiliária de alto padrão e da concentração de terrenos mais valorizados onde o zoneamento permite maiores densidades construtivas, foi definido um recorte espacial para uma análise de uma região específica, focada na alteração de usos e na dinâmica de variação de preços imobiliários.

A escolha do recorte espacial parte da observação da existência de um possível eixo de valorização e expansão do centro em direção à Linha Verde, no entorno próximo da Avenida Marechal Floriano Peixoto, que abrange os bairros Rebouças e Parolin e onde houve uma alteração significativa de zoneamento e de coeficiente de aproveitamento para o uso residencial (figura 11).

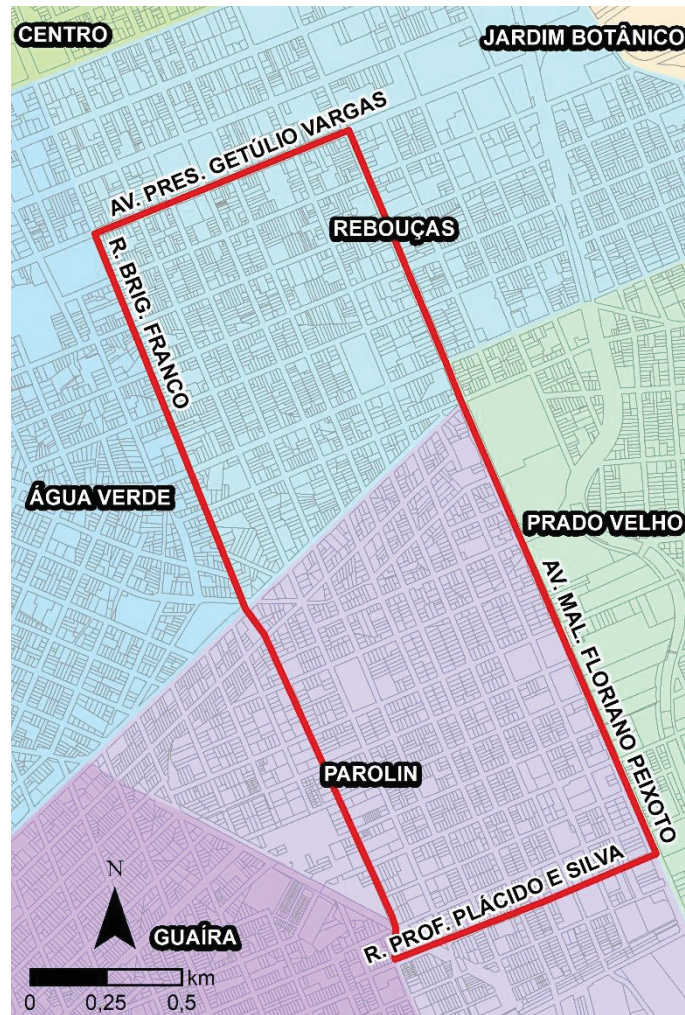
FIGURA 9 – LOCALIZAÇÃO DO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO



FONTE: A autora (2022).

O recorte espacial compreende a área delimitada pelo perímetro formado pela Avenida Getúlio Vargas a norte, Avenida Marechal Floriano Peixoto a leste, Rua Plácido e Silva a sul e Rua Brigadeiro Franco a oeste, como ilustrado na figura 12. A área engloba parte dos bairros Rebouças e Parolin e está localizada a aproximadamente um quilômetro do centro de Curitiba.

FIGURA 10 – LIMITES DO RECORTE ESPACIAL AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO



FONTE: A autora (2022).

A Avenida Marechal Floriano Peixoto é um importante eixo comercial e viário que conecta o centro ao sul da cidade, passando pelos bairros Boqueirão, Alto Boqueirão, Xaxim, Guabirota, Prado Velho, Parolin, Rebouças e servindo também como limite entre alguns deles. De acordo com a Lei de Zoneamento de 2019 de Curitiba, a Avenida Marechal Floriano Peixoto é considerada um Eixo Estruturante, definido como:

Art. 8º Os Eixos Estruturantes são as principais áreas de estruturação linear da cidade, caracterizadas como áreas de expansão do centro tradicional, constituindo corredores de ocupação mista e de alta densidade, tendo como suporte os sistemas de circulação e de transporte. (CURITIBA, 2019).

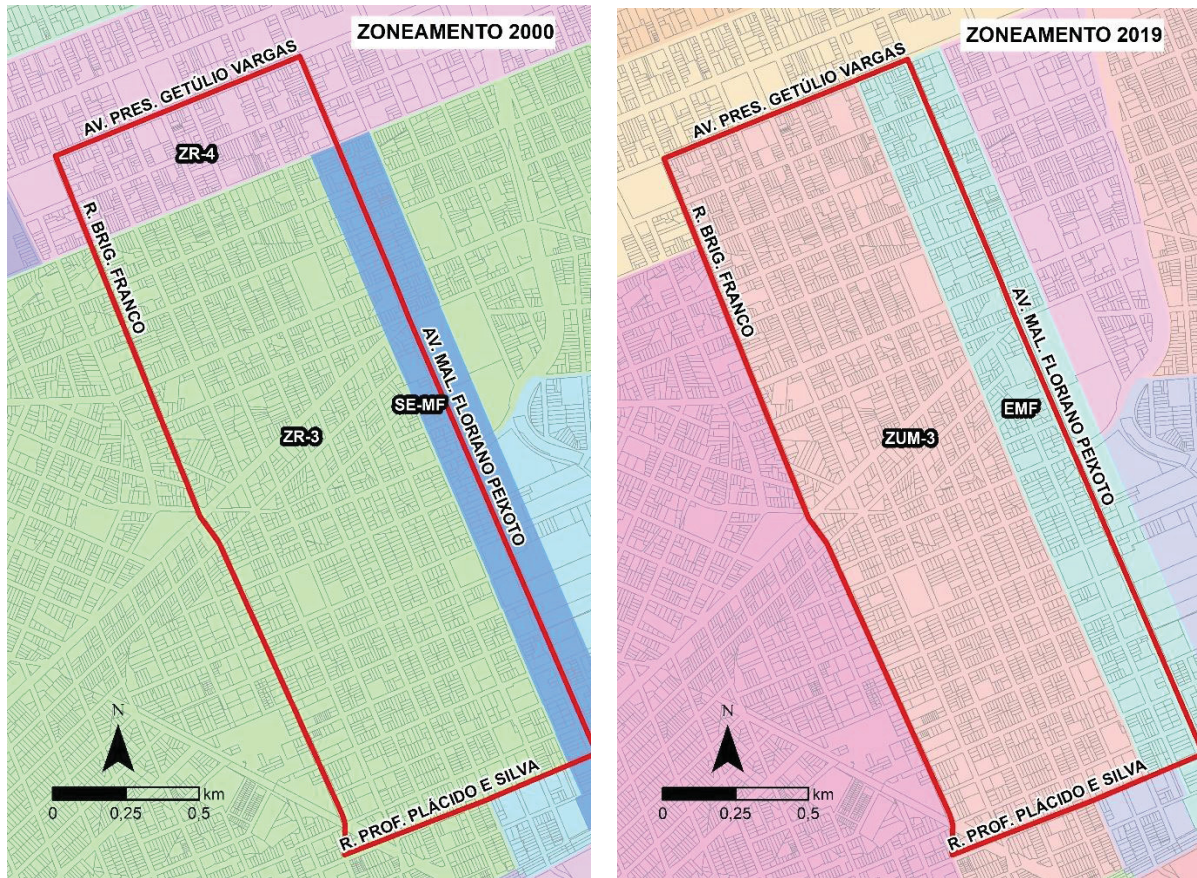
Além de constituir um importante eixo viário de Curitiba, de aproximadamente onze quilômetros de extensão, a Avenida Marechal Floriano Peixoto também se caracteriza por sua intensa atividade comercial.

O Zoneamento incidente no recorte espacial em análise sofreu algumas alterações quanto aos usos e parâmetros construtivos quando da aprovação da Lei de Zoneamento de 2019. Durante o período de vigência da Lei de Zoneamento de 2000 o recorte era composto pelas zonas: Zona Residencial 3 (ZR-3), Zona Residencial 4 (ZR-4) e Setor Especial da Av. Marechal Floriano Peixoto (SE-MF). Os usos permitidos para as zonas residenciais (ZR-3 e ZR-4) eram: habitacional, comercial e de serviços e industrial do tipo 1, para indústrias de pequeno porte. O CA básico da ZR-3 era igual a um enquanto da ZR-4 era igual a dois. Já o SE-MF permitia os mesmos usos - habitacional, comercial e de serviços e industrial do tipo 1 - com o CA básico igual a um.

A Lei de Zoneamento de 2019 alterou a forma de imposição de parâmetros urbanísticos pela organização dos usos permitidos entre habitacionais e não habitacionais. O zoneamento incidente no recorte espacial em análise passou a ser: Zona de Uso Misto 3 (ZUM-3) e Eixo Marechal Floriano Peixoto (EMF). Nas duas zonas são permitidos tanto usos habitacionais quanto não habitacionais. Na ZUM-3 o CA básico para o uso residencial coletivo é igual a dois enquanto para os usos não habitacionais (comércio, serviço e indústria do tipo 1) é um. Já no EMF o CA básico tanto para usos habitacionais quanto não habitacionais é um.

Percebe-se assim, um aumento de 100% do CA básico para o uso residencial coletivo em parte considerável do recorte, onde antes incidia as Zona Residencial 3 passa a incidir a Zona de Uso Misto 3, passando o CA básico para o uso residencial de um para dois (figura 13).

FIGURA 11 - RECORTE ESPACIAL AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO
ZONEAMENTO 2000 X ZONEAMENTO 2019



FONTE: A autora (2022).

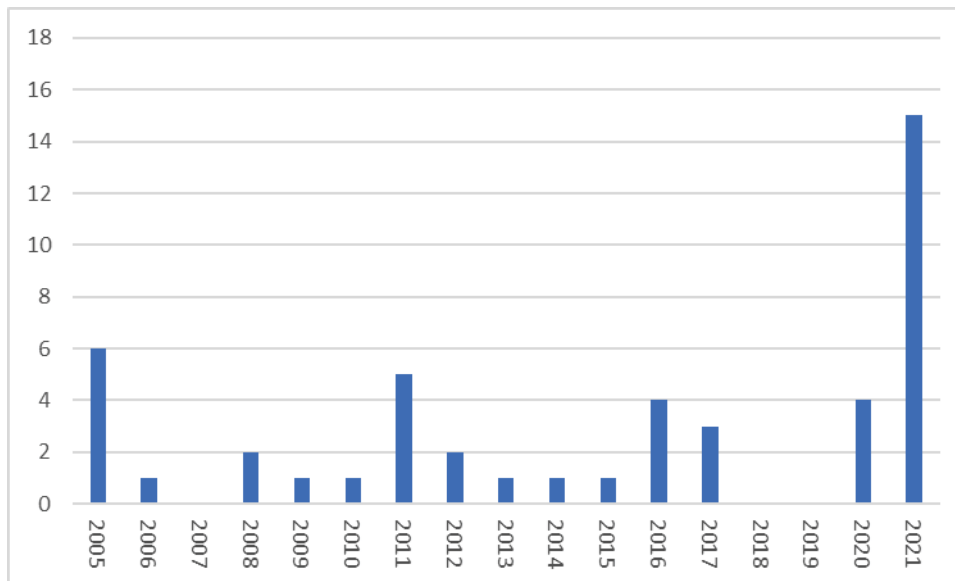
Entre os objetivos do processo de revisão da Lei de Zoneamento de 2000, que resultou na aprovação da Lei de Zoneamento de 2019, esteve a criação de uma tipologia de zona para reforçar o uso misto em lugares de média densidade. As áreas de média densidade em Curitiba têm por característica uso predominantemente residencial ao mesmo tempo em que são providas de infraestrutura e integradas à malha urbana pelo sistema viário da cidade. Sendo assim, no processo de revisão da Lei de Zoneamento, entendeu-se que tais áreas poderiam ter sua infraestrutura instalada mais bem aproveitada, ao se permitir maior diversidade de usos e maiores densidades construtivas. É o caso do quadrilátero a oeste da Av. Marechal Floriano Peixoto, entre a Estrutural Sul e a Linha Verde. Nesse contexto, foi criada a Zona de Uso Misto 3 (ZUM-3), que permite usos habitacionais e não habitacionais e aumenta as permissões para construir em maiores densidades para o uso residencial (IPPUC, 2019).

Outra tipologia de uso misto prevista em 2019 foi a Zona de Uso Misto do Vale do Pinhão (ZUM-VP). Tanto a ZUM-3 quanto a ZUM-VP atendem ao objetivo do processo de revisão da Lei de Zoneamento de reforçar a miscigenação de usos compatíveis em determinadas áreas da cidade. Para isso, na ZUM-VP o CA aumenta conforme a diversificação do uso. Uma edificação com somente um uso possui CA igual a 1, quando a edificação passa a abrigar mais um uso o coeficiente dobra, até um limite máximo de 3 para três usos diferentes em um mesmo lote. A ZUM-VP está localizada próxima à ZUM-3, entre o Eixo Marechal Floriano (EMF), o Eixo Estrutural Sul e a Linha Verde. A ZUM-VP foi criada em área urbanizada, dotada de infraestrutura, próxima ao centro, com o objetivo de configurar-se ali uma zona de uso misto de densidade média-alta (IPPUC, 2019).

Um dos questionamentos da pesquisa foi se, com as alterações provocadas na Lei de Zoneamento de 2019, seria possível observar uma mudança significativa nos usos dados às edificações construídas ao longo do tempo na cidade. A alteração de usos pode ser um dos indicativos de um processo de valorização da terra urbana, já que existem usos de maior interesse para o mercado imobiliário, como o residencial, que responde por uma parcela maior da produção imobiliária da cidade.

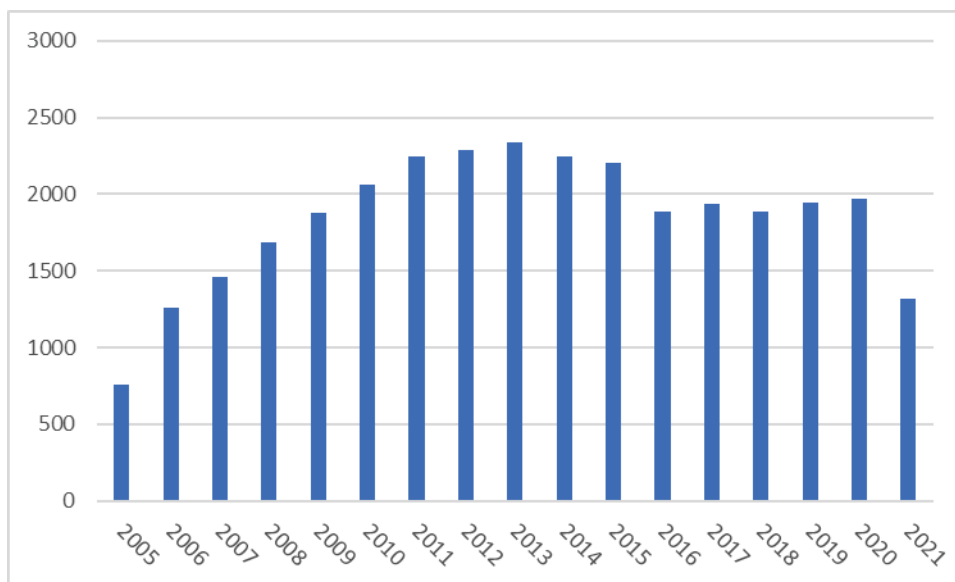
Para isso, foi feito um levantamento do número de Certificados de Vistoria e Conclusão de Obras (CVCO) emitidos entre 2005 e 2021 dentro do recorte espacial escolhido segundo o uso dado à edificação: residencial, comercial e serviços ou outros (todos os demais usos). A evolução desses dados foi organizada em formato de gráfico de barras e comparada ao levantamento da mesma informação para toda Curitiba, a fim de observar se o fenômeno que ocorreu no recorte espacial é reflexo da mesma dinâmica de alterações de usos na cidade. A escolha do recorte temporal desta análise - 2005 a 2021 - foi determinada pela limitação de informações sobre o uso dado às edificações em certificados anteriores a 2005. Os gráficos a seguir comparam o número de edifícios construídos para o uso habitacional, de comércio e serviço e para todos os usos na região do recorte espacial de análise e para toda Curitiba.

GRÁFICO 3 – PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO HABITACIONAL NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO – 2005 A 2021



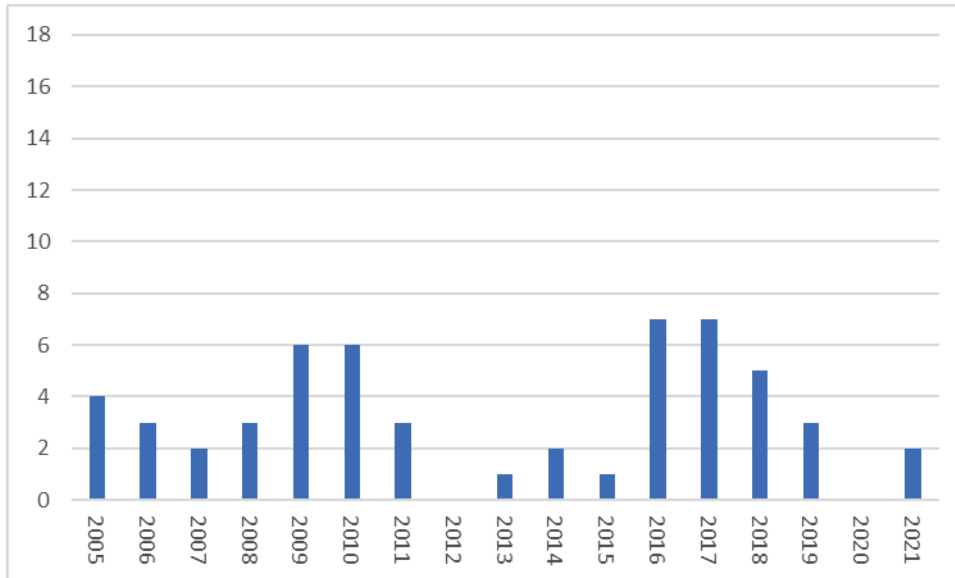
FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

GRÁFICO 4 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO HABITACIONAL EM CURITIBA – 2005 A 2021



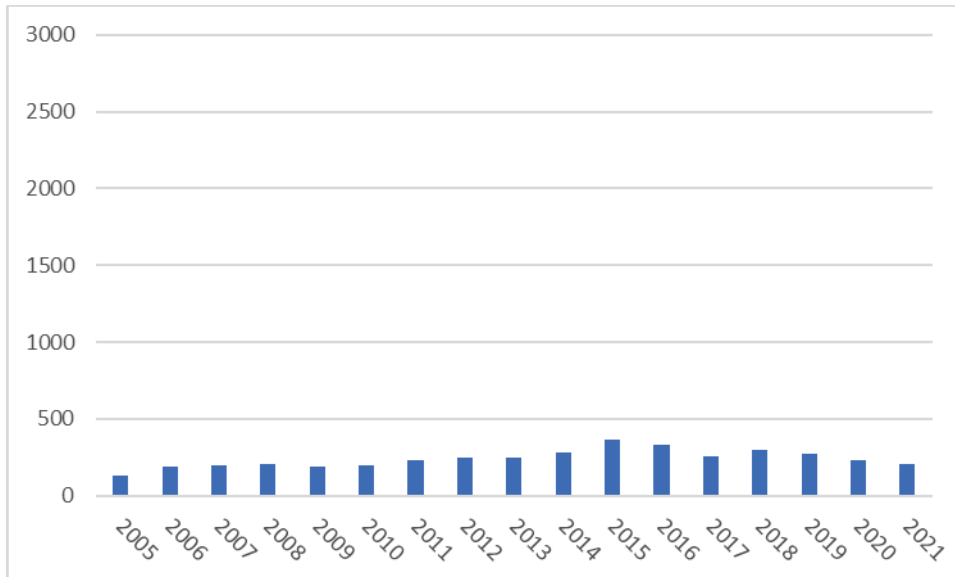
FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

GRÁFICO 5 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO COMERCIAL E DE SERVIÇOS NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO - 2005-2021



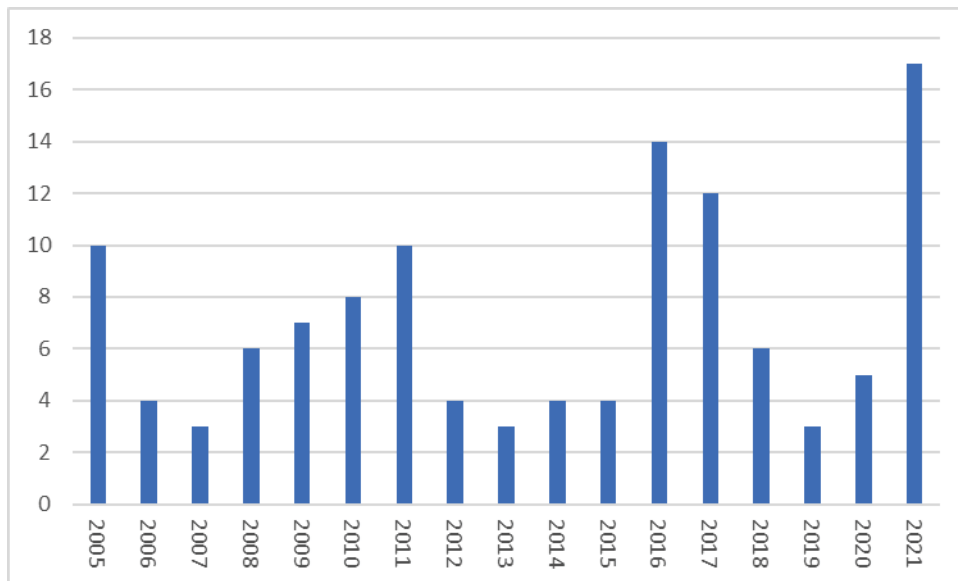
FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

GRÁFICO 6 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA PARA USO COMERCIAL E DE SERVIÇOS EM CURITIBA - 2005-2021



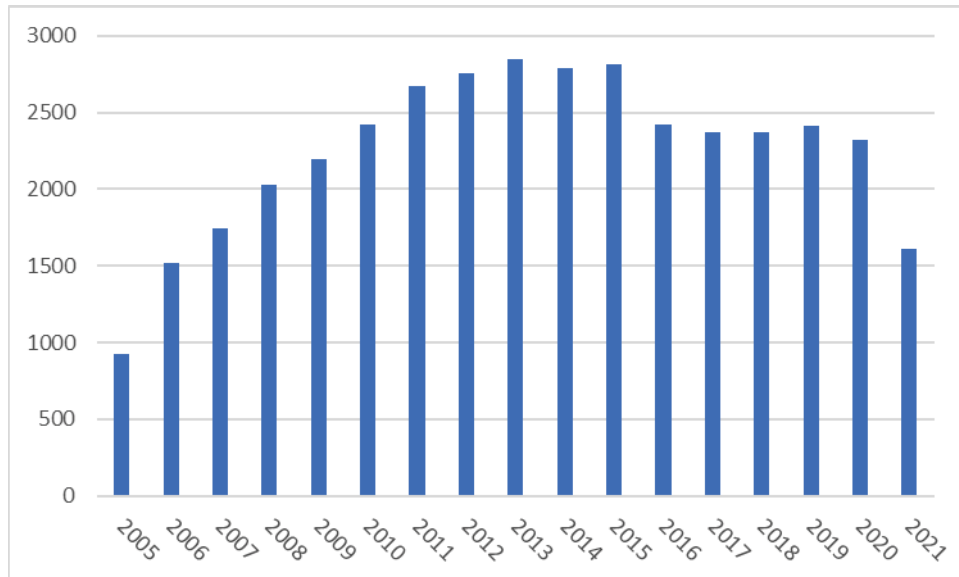
FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

GRÁFICO 7 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA TOTAL NO RECORTE ESPACIAL DA AV. MARECHAL FLORIANO PEIXOTO 2005-2021



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

GRÁFICO 8 - PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA TOTAL EM CURITIBA - 2005-2021



FONTE: Prefeitura de Curitiba (2022). Elaborado pela autora (2022).

A partir do gráfico 3 é possível observar um aumento considerável no número de edificações construídas em 2021 para uso habitacional no recorte da Av. Marechal Floriano Peixoto em contraposição a uma queda na produção dessa mesma tipologia para toda a cidade (gráfico 4). Vale ressaltar que o ano de 2020 foi

atípico para o mercado imobiliário devido à pandemia da Covid-19. No primeiro trimestre de 2020 a construção civil nacional registrou uma queda de 2,4%, enquanto o PIB brasileiro caiu 1,5% (CBIC, 2020). Porém, mesmo sob os efeitos da paralização provocada pela pandemia, até o fim de 2020 o setor da construção civil cresceu 3,8%, recuperando parte das perdas provocadas nos primeiros meses do ano (PORTELA, 2022).

Em 2021 a construção de edificações residenciais salta de 4 (2020) para 15 (2021) no recorte espacial em análise (gráfico 3), enquanto para o restante da cidade é possível observar uma queda significativa - de mais de 500 unidades - na produção dessa mesma tipologia (gráfico 4). É difícil quantificar quanto do aumento na produção de edifícios residenciais no recorte espacial é resultado da aprovação da Lei de Zoneamento de 2019. Porém, vale ressaltar que antes de 2019, logo antes da criação da ZUM-3, que alterou o CA básico de 1 para 2 para o uso residencial, o maior número de edifícios residenciais construídos em um ano foram 6 em 2005. Após a alteração dos parâmetros de uso e densidade construtiva permitidos esse número chegou a 15 edificações em 2021.

Concomitantemente ao aumento significativo de imóveis residenciais construídos no recorte da Av. Marechal Floriano, observa-se uma queda significativa na produção imobiliária residencial em Curitiba entre os anos de 2020 e 2021 (gráfico 4). Para entender os motivos dessa queda seria necessário estudar outros aspectos da produção imobiliária na cidade para esse período, que como dito anteriormente, foi atípico devido à pandemia da Covid-19. A intenção, porém, ao se comparar os números que medem a produção imobiliária do recorte em análise com o restante da cidade foi verificar se ocorrem fenômenos similares nas duas áreas.

Em relação à construção de edifícios comerciais e de serviços, é possível observar uma diminuição no número destes no recorte da Av. Marechal Floriano (gráfico 5), enquanto para Curitiba (gráfico 6) esse número se manteve relativamente constante. Sabe-se que a construção de edifícios residenciais responde pela maior porcentagem da produção imobiliária em Curitiba e que há um interesse maior do mercado imobiliário por essa tipologia. A partir dos gráficos 5 e 6 é possível observar certa inconsistência na produção de edifícios comerciais no recorte da Av. Marechal em comparação a uma produção homogênea dessa tipologia para Curitiba. A instituição da Zona de Uso Misto 3, que incentiva a diversificação de usos, é relativamente recente e seus efeitos podem ainda ser

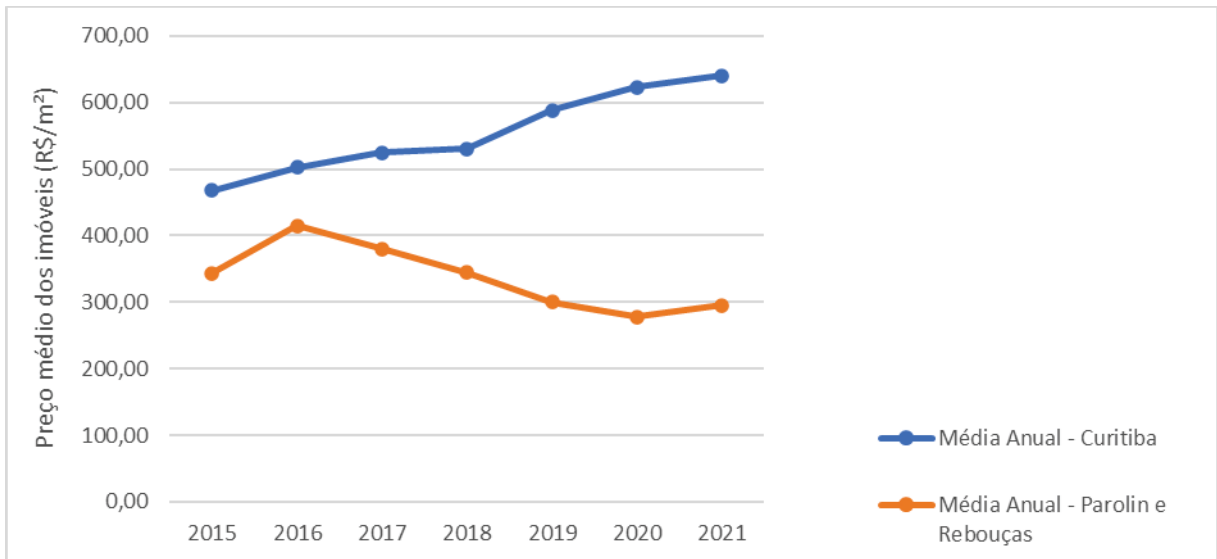
pouco perceptíveis já que o novo zoneamento foi aprovado em 2019 e, portanto, teve três anos de vigência até o presente momento.

Em estudo sobre a produção imobiliária formal em Curitiba entre 2000 e 2016, o IPPUC concluiu que apenas 9% dos empreendimentos construídos nesse período era destinados ao uso comercial e de serviços, sendo que essa baixa representatividade no total de empreendimentos justificaria uma análise à parte para essa tipologia (IPPUC, 2017).

Por fim, enquanto a produção imobiliária total, ou seja, para todas as tipologias de uso, no recorte espacial da Av. Marechal Floriano Peixoto pode ser caracterizada como inconstante (gráfico 7) entre 2005 e 2021; em Curitiba (gráfico 8) houve uma tendência de crescimento da produção entre 2005 e 2010, seguido de um período de relativa estabilidade (entre 2010 e 2015) e queda a partir de 2016. Tal comportamento encontra paralelos nas observações feitas para o gráfico 1 – Taxas anuais do crescimento do PIB em Curitiba de 2003 a 2019 - e 2 – Número de edifícios residenciais de alto padrão construídos em Curitiba de 2003 a 2019 - presentes no item 4.1 página 48; em que tanto a produção imobiliária quanto o PIB apresentam uma tendência de crescimento, mesmo que inconstante, até o ano de 2016, a partir de quando sofrem uma queda.

Após levantar as alterações de uso, foram analisados dados referentes à evolução de preços imobiliários disponibilizados pela *Brain* Inteligência Estratégica. Os dados de preços se referem a imóveis verticais (a partir de dois andares), independente do uso dado à edificação, em reais por metro quadrado. Os dados apresentados dizem respeito a uma média de preços imobiliários dos bairros Parolin e Rebouças, ambos contidos no recorte espacial da Av. Marechal Floriano Peixoto, comparados àqueles de Curitiba para o período de 2015, ano de início do levantamento, a 2021. A comparação entre a evolução de preços do recorte espacial e da cidade foi demonstrada em gráfico de barras. Considera-se que no preço do imóvel está embutido o preço do terreno, assim, uma variação do preço imobiliário é também um indicativo da variação do preço da terra urbana.

GRÁFICO 9 – VARIAÇÃO DO PREÇO MÉDIO DE IMÓVEIS: CURITIBA X PAROLIN E REBOUÇAS



Fonte: *Brain* Inteligência Estratégica (2022). Elaborado pela autora (2022).

O gráfico 9 evidencia uma tendência de valorização dos imóveis urbanos em Curitiba de 2015 a 2021 em contraposição a uma desvalorização imobiliária nos bairros Parolin e Rebouças a partir de 2016, com possibilidade de inversão dessa tendência a partir de 2020. Vale lembrar que enquanto os dados de preços imobiliários dizem respeito a uma média para os bairros Parolin e Rebouças, os dados de produção imobiliária estão restritos ao recorte espacial da Av. Marechal Floriano Peixoto, uma vez que não foi possível um levantamento dos preços imobiliários apenas desse recorte.

O presente estudo busca articular as alterações da legislação urbanística à dinâmica de variação de preços imobiliários que também pode estar vinculado a uma alteração quanto ao uso dado às edificações construídas. Os dados aqui apresentados quanto à produção imobiliária por tipologia de uso para uma área específica onde houve mudanças significativas na legislação vigente não são suficientes para vincular tais aspectos a uma desvalorização imobiliária, uma vez que esta poderia ser consequência de outras dinâmicas econômicas não abrangidas pelo estudo.

Os gráficos 4, 5, 6, 7 e 8 apresentados acima apontam que a partir do momento em que a legislação urbanística permite uma diferenciação de usos e maiores coeficientes de aproveitamento, a produção imobiliária tende a diversificar-se nesse sentido, com aumento do número de edifícios residenciais construídos no

recorte em análise em 2021. Quanto à dinâmica de variação de preços imobiliários seria necessário um estudo mais detalhado quanto aos fatores determinantes da valorização ou da desvalorização imobiliária na cidade, fatores estes que não fazem parte do objeto de estudo da presente pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou relacionar a regulação do solo urbano ao processo de valorização da terra em Curitiba. Para isso, foram identificados como principais agentes dessa dinâmica o Estado, representado aqui pela Administração Pública Municipal, responsável pela regulação do solo, e o mercado imobiliário, principal agente da produção, comercialização e precificação da terra na cidade. Para essa discussão, buscou-se embasamento teórico em autores que compreendem a produção do espaço urbano em um contexto capitalista em que a terra urbana se configura como uma mercadoria. Em seguida, para relacionar aspectos específicos da legislação urbanística com os processos de valorização do solo na cidade, tais fenômenos foram articulados e espacializados por meio de técnicas de geoprocessamento, a fim de tornar visível essa dinâmica.

A principal justificativa para a existência do zoneamento é de que se trata de um instrumento essencial para o controle da densidade do solo e para se evitar conflitos entre usos incompatíveis. Para alguns autores como Netto e Saboya e Beatriz Rufino, porém, ele tem sido utilizado na prática com o objetivo de evitar a desvalorização de bairros nobres e segregar espacialmente as classes sociais.

Na prática o zoneamento é pensado majoritariamente para os espaços consolidados da cidade, enquanto a cidade informal fica à margem do planejamento urbano, o que acaba por elitizar o instrumento. Sendo assim, o zoneamento se relaciona pouco com as formas não mercantis de produção da cidade e o mercado imobiliário passa a demonstrar um interesse especial por ele.

Uma vez que o zoneamento delimita as zonas a serem valorizadas na cidade, a ordenação acaba sendo mais do capital que espacial. O instrumento é apropriado e moldado pela possibilidade de captura da renda fundiária urbana por parte do mercado imobiliário. A definição de regras de uso e ocupação do solo permite que a produção de mercado, ou seja, aquela voltada para a reprodução do capital, ocorra com base na possibilidade de rentabilidade mais lucrativa.

Enquanto o aumento da densidade construtiva permitida é justificado por parte do Estado como uma estratégia de aproveitamento da infraestrutura urbana existente, o mercado imobiliário entende o aumento do coeficiente de aproveitamento como uma estratégia de multiplicação do capital, uma vez que a terra urbana é um bem não reprodutível e escasso por natureza. Tal dinâmica

implica um uso intensivo do solo urbano, com conseqüente aumento da densidade construtiva e verticalização das cidades.

Segundo a teoria do maior e melhor uso da terra urbana, existe uma tendência em se ocupar as cidades conforme a atividade econômica que pode pagar mais pelo seu uso. Desse modo, cada terreno é ocupado pelo imóvel, ou seja, pela mercadoria que permite extrair o maior lucro possível, e que garante ao terreno seu maior e melhor uso. Nessas condições, onde a legislação urbanística permite maior aproveitamento do terreno, onde ela impõe maiores coeficientes de aproveitamento, o solo valerá mais, pois implicará maior possibilidade de extração da renda fundiária.

A partir das observações feitas no capítulo 4, e com base nos autores consultados, pode-se concluir que a produção imobiliária em Curitiba, entre 2000 e 2021, se concentrou nas zonas que permitem maiores densidades construtivas, onde, por sua vez, se concentram os terrenos mais caros da cidade. Essas zonas coincidem com áreas consolidadas, como o centro tradicional e os eixos estruturais.

O centro de Curitiba possui o maior Coeficiente de Aproveitamento básico (5) e máximo (7) da cidade, onde também se concentra a infraestrutura urbana e onde a administração municipal incentiva o uso residencial, aquele de maior interesse para o mercado imobiliário. Pode-se dizer que nesse caso, as estratégias do Estado, de aproveitar ao máximo a infraestrutura instalada, e do mercado imobiliário, de dar à terra seu maior e melhor uso, entram em consonância.

Constatou-se, no decorrer da pesquisa, que o uso residencial é predominante na produção imobiliária de Curitiba, ao mesmo tempo que se trata da tipologia pela qual o mercado imobiliário demonstra maior interesse. A Lei de Zoneamento de 2019 e a Lei de Concessão de Potencial Construtivo Adicional de 2020 permitem CA para o uso residencial nos eixos estruturais básico de 4 e máximo de 7. O Zoneamento dos setores estruturais combina a disponibilidade de transporte público com a diversificação de usos e densidades construtivas altas. A valorização dos terrenos contidos nos eixos estruturais faz com que a população de baixa renda, que na prática é a principal usuária do transporte público, não consiga acessar esses lugares. Tal aspecto não condiz com a justificativa por parte da administração pública de permitir densidades construtivas altas em áreas providas de infraestrutura para melhor aproveitamento desta, uma vez que os moradores dessas zonas não são os principais usuários do transporte público.

Em Curitiba o Zoneamento acabou por limitar a ocupação e adensamento de zonas periféricas incentivando a intensificação da ocupação em áreas consolidadas da cidade, como o centro e os setores estruturais, onde há concentração da infraestrutura urbana. Tal estratégia pode ser justificada pela necessidade em se aproveitar de forma mais intensa a infraestrutura existente, mas, na prática, acaba por intensificar processos de valorização que já estão em andamento e acentuar as desigualdades socioespaciais na cidade.

Uma das dificuldades da pesquisa foi obter dados de preços de terrenos vazios, ou seja, sem edificação, para assim quantificar o preço da terra urbana desvinculando-o do preço imobiliário. Uma das sugestões para continuação da pesquisa seria relacionar a legislação urbanística à oferta e variação de preços da terra urbana disponível para construção, considerando para isso apenas o preço do terreno vazio. Desse modo, seria possível relacionar o fator grau de escassez à precificação e à regulação da terra urbana.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 12721: Avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/176706/>. Acesso em: 16 fevereiro 2022.

BIALECKI, K. R. Gestão habitacional e a configuração do espaço urbano: o caso da cidade de Curitiba (Brasil). **Gesta – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**. Santos, v.2, n.3, p.1-35, 2006.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. 1ª ed. São Paulo: Anablume; Fapesp, 2017.

_____. Renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. **GEOgraphia - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense**, Niterói, v.10, n.19, p. 24-45, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Cap.2 – Da política urbana. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 julho 2022.

_____. **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: 17 julho 2022.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). **Impacto da pandemia na construção civil é maior em mercado informal**. Agência CBIC, 29 mai. 2020. Disponível em: https://cbic.org.br/es_ES/impacto-da-pandemia-na-construcao-civil-e-maior-em-mercado-informal/. Acesso em: 30 julho 2022.

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de geografía**. Barcelona, v.VII, n.1-2, p. 19-56, 1974.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano. In: _____. **A (re)produção do espaço urbano**. 1ª ed. São Paulo: Edusp, 2008. P. 83-179.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In.: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de S.; SPOSITO, M. E. B. (Orgs.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011, p. 40-51.

CURITIBA. Lei nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011. Aprova a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde (OUC-LV). **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n., 19 dezembro 2011.

_____. Lei nº 15.511 de 10 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do solo no município de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n. 195, 10 outubro 2019. Seção 6, p. 11.

_____. Lei nº 15.661 de 06 de julho de 2020. Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n.125, 06 julho 2020.

_____. Lei nº 7.841 de 19 de dezembro de 1991. Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 19 dezembro 1991.

_____. Lei nº 9.800 de 03 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do solo no município de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n.1, 03 janeiro 2000.

____. Lei nº 9.803 de 03 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n.1, 03 janeiro 2000.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo (1947 - 1972)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo / FAPESP, 2005.

GAIO, D. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. **Revista Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad**. Corrientes, v.12, n.12, p.1-11, 2012.

HARVEY, D. A geopolítica do capitalismo. In: _____. **A produção capitalista do espaço**. 1ª ed. São Paulo: Anablume, 2005. p. 127 - 162.

____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. Disponível em: <<https://farofafilosofica.com/2016/12/23/david-harvey-9-livros-em-pdf-para-download/>>. Acesso em: 23 março 2021.

____. **Para entender O Capital - Vol. I**. São Paulo: Boitempo, 2015. E-book. Disponível em: <<https://lelivros.love/book/baixar-livro-para-entender-o-capital-livro-i-david-harvey-em-pdf-epub-mobi-ou-ler-online/>>. Acesso: 26 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 março 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Linha do Tempo Planejamento Urbano**. Curitiba: IPPUC, 2022. Disponível em: <<https://www.ippuc.org.br/linha-do-tempo-planejamento-urbano>>. Acesso em: 03 julho 2022.

____. **Zoneamento. Histórico**. Curitiba: IPPUC, 2022. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historico/2763>>. Acesso em: 03 julho 2022.

_____. **Processo de revisão da Lei de Zoneamento**. Curitiba: IPPUC, 2019. Disponível em: <https://ippuc.etools.com.br/storage/uploads/f1b28219-74b5-4532-a675c39a38951c8a/lei_de_zoneamento.pdf>. Acesso em: 10 julho 2022.

_____. **Perfil da Produção Imobiliária Formal em Curitiba: 200-2016**. Curitiba: IPPUC, 2017. Disponível em: <https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D315/D315_025_BR.pdf&doc=http://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D315/D315_025_BR.pdf>. Acesso em: 10 julho 2022.

JORGENSEN, P. O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo. **Blog À beira do urbanismo**. 2008. Não paginado. Disponível em: <http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2008/04/o-mercado-imobiliario-e-formacao-dos.html>. Acesso em: 29 janeiro 2021.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de: PEREIRA, D. B.; MARTINS, S. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Título original: La production de l'espace.

_____. Da cidade à sociedade urbana. In: **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p. 13-30.

MARTINS, F. M. **Agentes, produtos e implicações da produção imobiliária de habitação multifamiliar em Curitiba, 2010 – 2018**. 2020. 269p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69090?show=full>>. Acesso em: 16 maio 2022.

NETTO, V. M.; SABOYA, R.T. A urgência do planejamento. A revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. **Vitruvius**. Arquitectos. São Paulo, ano 11, out 2010. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/11.125/3624>. Acesso 29 janeiro 2022.

PEREIRA, P. C. X. Para a discussão do valor e do preço na produção imobiliária. In: _____. **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p.55-78.

PORTELA, M. Construção civil manteve empregos na pandemia, mas salários caíram. **Correio Braziliense**, 15 jun. 2022. Economia. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2022/06/5015527-construcao-civil-manteve-empregos-na-pandemia-mas-salarios-cairam.html>. Acesso em: 30 julho 2022.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Sistema viário organizou a cidade e induziu o desenvolvimento de Curitiba**. Curitiba: Prefeitura de Curitiba, 2015. Disponível em: < <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/sistema-viario-organizou-a-cidade-e-induziu-o-desenvolvimento-de-curitiba/37925>>. Acesso em: 03 julho 2022.

PREFEITURA DE CURITIBA. Relatório Mensal: **Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras (CVCO)**. Disponível em: http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/pmat_alvaraconstrucao/Default.aspx. Acesso em: 16 fevereiro 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Secretaria de Urbanismo e Licenciamento**. Portal da Informação. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=200794>. Acesso em 15 setembro 2021.

RUFINO, M. B. C. Do zoneamento às operações urbanas consorciadas: Planejamento Urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970 - 2017). In: PEREIRA, P. C. X. (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p.82-111.

SANDRONI, P. A Propósito do Maior e Melhor uso do Solo Urbano. Não paginado. Disponível em: <http://sandroni.com.br/?page_id=701>. Acesso em: 16 junho 2022.

SILVA, M. B. L. **Os grandes projetos e as políticas de desenvolvimento urbano: estudo sobre a Operação Urbana Linha Verde em Curitiba**. 107 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SMOLKA, O, M. Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço para uma conceitualização do problema. **Revista Interamericana de Planificación**. Cidade do México, v.15, n.60, p. 70-89, dez. 1981.

SOMEKH, N. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920 - 1939**. 1ª ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1997.