



Brazilian Geographical Journal:  
Geosciences and Humanities research  
medium



ARTICLES/ARTIGOS/ARTÍCULOS/ARTICLES

Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação  
em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada  
Linha Verde

Doutor Nilson Cesar Fraga

Professor do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina  
e no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal do  
Paraná. Caixa Postal 6001, Campus Universitário, CEP: 86051-990, Londrina,  
Paraná, Brasil. E-mail: nilsoncesarfraga@hotmail.com

Mestranda Ana Carolina Martins Gavrilloff

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná.  
Caixa Postal 19001, Av. Cel. Francisco H dos Santos n. 100, Centro Politécnico,  
Bloco 5, Sala PH17, CEP 81531-980, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail:  
anagavrilloff@gmail.com

RESUMO

ARTICLE HISTORY

Received: 06 october 2013  
Accepted: 21 december 2013

PALAVRAS-CHAVE:

Instrumentos de Gestão Urbana  
Linha Verde  
Curitiba

O presente estudo busca entender de que maneira os instrumentos de gestão urbana podem influenciar na produção espacial da cidade, através do estudo da Operação Urbana Consorciada Linha Verde. Antiga BR-116, atual eixo viário urbano em Curitiba, se analisa a valorização da terra nos bairros atingidos pelo projeto, com a discussão da aplicação da lei federal do Estatuto da Cidade e leis municipais de desenvolvimento urbano, e quais os efeitos e consequências destas leis sobre o custo da terra. A análise considera a lógica dos agentes atuantes no mercado imobiliário: Estado, proprietários fundiários e promotores imobiliários, e a população que vivencia os resultados espaciais. Constata-se o aumento no preço dos terrenos nos bairros ao longo do eixo, verificando-se que o instrumento é efetivo como forma de induzir a valorização da terra, ao proporcionar infraestrutura e equipamentos para um local sem interesse para a lógica do mercado imobiliário.

KEY-WORDS:  
Management Tools  
Linha Verde  
Curitiba

ABSTRACT: URBAN MANAGEMENT TOOLS AND THE EVOLUTION OF OCCUPANCY IN CURITIBA: THE CASE OF URBAN OPERATION LINHA VERDE. This study aims to understand in which way the urban management tools might affect the space production, through the case study of the Joint Urban Operation Linha Verde ("Green Line"), formerly Highway BR-116, an important road axis in Curitiba, capital of Paraná, Brazil, and the increase of land value in vicinity areas of the plan. For this analysis, the focus fell upon the implementations of urban development laws, and which are the effects and consequences of urban zoning on land costs. The analysis considers the main players on the property market: State, landowners and real state agents, and citizens who experience the city space. It was possible to confirm an increase in land prices in the neighborhoods along the axis, verifying that the instrument is effective to induce the increase of land value, deploying infrastructure and urban facilities in previously unattractive spaces to the real estate market.

---

RESÚMEN:  
Instrumentos de Gestión Urbana  
Línea Verde  
Curitiba

RESÚMEN. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA Y LA EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN CURITIBA: EL CASO DE LA OPERACIÓN URBANA LÍNEA VERDE. El presente estudio busca entender cómo los instrumentos de gestión urbana pueden influir en la producción espacial de la ciudad, a través del estudio de la Operación Urbana Consorciada Línea Verde. En la antigua carretera "BR-116", actual eje viario urbano en Curitiba, se analiza la valorización de la tierra en los barrios afectados por el proyecto, con la discusión de la aplicación de la ley federal del Estatuto de la Ciudad y leyes municipales de desarrollo urbano, y cuáles son los efectos y consecuencias de estas leyes sobre el coste de la tierra. El análisis considera la lógica de los agentes actuantes en el mercado inmobiliario: Estado, propietarios de tierras y fiscales inmobiliarios, y la población que vivencia los resultados espaciales. Se constató el aumento en el precio de los terrenos en los barrios a lo largo del eje, verificando así que el instrumento es eficaz como medio de inducir la valorización de la tierra, al proporcionar infraestructura y equipamientos a un lugar sin interés a la lógica del mercado inmobiliario.

---

## Introdução

Este trabalho estuda a evolução da ocupação em Curitiba através da discussão dos instrumentos de gestão urbana como indutores de valorização da terra. Se dá através do estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, antiga Rodovia Federal BR-116. Eixo de ligação norte-sul, caracterizou-se como barreira

ao desenvolvimento urbano a leste da cidade desde sua implantação. O novo projeto urbanístico para o local, elaborado pela prefeitura, conceituou o eixo como uma ligação metropolitana, que teria como objetivo conectar os municípios adjacentes à capital, além de gerar novos vetores de expansão de crescimento.

O estudo tem como objetivo principal entender quais foram os efeitos do instrumento Operação Urbana Consorciada no custo da terra dos bairros atingidos pelo projeto da Linha Verde em Curitiba, e compreender de que forma estes instrumentos de gestão urbana podem influenciar na produção espacial e alterar a ocupação da cidade. Para isso, discutiu-se a aplicação de leis municipais de desenvolvimento urbano, de acordo com a Lei Federal n.º 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Com isso, pretendeu-se analisar quais os efeitos e consequências do Zoneamento Urbano na valorização do custo da terra no perímetro da Linha Verde, local de perfil originalmente rodoviário, com serviços e comércio voltados aos transportes, em atual transformação.

### Planejamento Urbano

O espaço das cidades é produto dos processos de planejamento, regulados por leis federais, estaduais e municipais, que direcionam o seu desenvolvimento para alcançar objetivos estabelecidos. Portanto, cada cidade tem seu conjunto de regras e padrões a serem seguidos, de acordo com intenções previamente instituídas. Estas normas são aplicadas e fiscalizadas através de órgãos públicos, envolvidos desde a elaboração das diretrizes, acompanhamento dos estudos e na realização de projetos. Além desta regulação, através de permissões e proibições, a legislação seria um delimitador de fronteiras do poder:

[...] a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiverem mais envolvidos na sua formulação.<sup>1</sup>

O planejamento das cidades, de maneira geral, surge com o objetivo de organizar previamente o espaço a ser ocupado, direcionando as situações antes que elas aconteçam desordenadamente e também de forma a propor uma lógica aos locais com dinâmicas já estabelecidas. Desta forma, as leis vão sendo elaboradas de forma a conduzir a produção do espaço urbano para cenários desejados ou com a intenção de evitar a continuidade de processos já em desenvolvimento.

Pode ser entendido em diferentes etapas, dividido entre o ato de planejar e de gerir o que já está em andamento. O significado de planejamento e de gestão, que seria a efetivação das condições idealizadas pelos planos das cidades, são distintos e complementares:

[...] planejar sempre remete ao futuro: planejar significa

---

<sup>1</sup> ROLNIK, 2003, p. 13

tentar prever a evolução de um fenômeno ... tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido dos benefícios [...]².

Na visão de Santos³ o planejamento pode garantir a expansão do capital através da implantação de grandes obras na cidade, com a transformação das formas, ao ditar usos e ocupação, gerando especulação imobiliária e segregação populacional em termos de renda. Isto se daria através das renovações urbanas, onde se criariam condições necessárias ao funcionamento do capital especulativo, com a justificativa de desenvolvimento, alterando o uso do solo para atividades mais modernas e lucrativas, estabelecendo setores com parametrizações diferenciadas, através de um zoneamento segregador e especulativo.

Também pode ser prejudicial para a cidade quando o planejamento está ausente ou atua de forma ineficaz. Souza⁴ fala da falta de planejamento, ou daquele inadequado e malfeito, sugerindo que seria um instrumento do Estado (capitalista) para reprodução do *status quo* (capitalista), quando deveria ser entendido e aplicado como um instrumento para o desenvolvimento urbano, como uma forma de melhorar a qualidade de vida da população e das condições de habitabilidade das cidades.

No Brasil, o desenvolvimento do planejamento pode ser dividido inicialmente entre os anos de 1875 e 1930, fase de embelezamento e saneamento urbano, extinguindo formas urbanas coloniais, com políticas elaboradas pelas elites para a melhoria da circulação e da saúde da cidade, como o Plano Pereira Passos para o Rio de Janeiro, e posteriormente, o Plano Agache, e o Plano de Prestes Maia para São Paulo, estritamente viários⁵.

A partir da década de 30 até a década de 80, buscando a eficiência através da técnica, as propostas de obras viárias vinculadas ao capital imobiliário são hegemônicas, com a predominância de planos técnicos reguladores, vistos como a solução para o caos urbano e o crescimento descontrolado. Momento em que se viu crescer a cidade ilegal, fora do alinhamento de qualquer planejamento, para Maricato⁶, as não cidades.

Estes planos, influenciados pelo modernismo, com intenções de criar cidades aptas a vivenciar a era industrial, racionalizando a produção do espaço urbano através de uma abordagem sistêmica com enfoque racional, que estruturaria a realidade sob a forma de múltiplos sistemas. Os traçados urbanísticos, com elementos do planejamento com enfoque na organização espacial, como densidade de ocupação e uso do solo, resultam em planos de diretrizes para uma cidade considerada ideal, controlando-se o uso da terra, o desenho urbano, a

---

² SOUZA, 2003, p. 46

³ SANTOS, 2007 p.194

⁴ SOUZA, 2003, p. 12

⁵ SOUZA, 2003, p. 56

⁶ MARICATO, 2000, p. 141

expansão e a densidade urbana. São características encontradas nos planos regulatórios da cidade de Curitiba.

No início deste século XXI, os modelos de ocupação urbana podem ser considerados ultrapassados, pois estariam vinculados ainda à era industrial, caracterizada pelo caos e pelo conflito, onde a cidade seria a representação contrária à qualidade de vida, com início da discussão e efetivação dos planos diretores municipais.

Deve-se considerar a cidade como resultante dos processos de planejamento urbano, tanto na formação de espaços legais quanto na produção da cidade informal. Identifica-se que parte desses processos de produção do espaço urbano está desvinculado das leis e normas que devem orientar a ocupação do território, refletindo um distanciamento entre a lei e a gestão, confirmando que a exclusão social passa pela lógica discriminatória da lei<sup>7</sup>. A própria legislação urbanística vem a proliferar a cidade informal e o seu espalhamento pelas bordas da cidade, a periferização pela valorização da terra, tornando ainda mais inacessíveis os locais mais privilegiados, já providos de infraestrutura e qualidade urbana. Muitas vezes, obras viárias tem o significado de abertura de novos locais de valorização e investimento, criando novas centralidades, ao invés de representarem melhorias da circulação ou de locais precários.

Para Abramo<sup>8</sup>, o conceito de cidade informal está ligado à dimensão urbana, vinculado à exclusão da participação nas leis do direito urbanístico, econômico e comercial, de propriedade e civil, tomados como irregularidades. É consequência, sobretudo, da legislação direcionada à estratos da população de renda elevada, produzindo uma barreira ao acesso à terra para camadas menos favorecidas.

Uma das dinâmicas do mercado informal são vetores de expansão na malha urbana e a dinamização da periferização precária, através de loteamentos distantes de difícil acesso e sem infraestrutura, com uma divisão intensa do solo para produzir lotes de baixo custo e economicamente mais acessíveis, que proporcionem lucro para quem os implantou. Outro modo é quando as ocupações já consolidadas geram lucro a partir da intensificação do seu uso, além dos permitidos pelos parâmetros urbanísticos, compactando os assentamentos.

Como consequência da convivência da compactação e difusão da ocupação do solo urbano, tem-se o crescimento nos custos dos transportes, precarização do *habitat* e da habitabilidade. Isto seria resultado da incapacidade do estado promover moradia para todas as camadas da população. Apesar da formação sócio espacial desigual, estes dois mercados, formal e informal, possuem uma interdependência, se complementando.

Identifica-se, portanto, no país, uma segregação territorial pela desconexão do planejamento e legislação urbanos, baseados em conceitos modernistas, e a realidade socioambiental, marcada pelas ocupações ilegais, já que a ordem seria apenas para alguns, não atingindo a coletividade e reproduzindo a desigualdade. Verifica-se que a realidade das grandes cidades, de acentuada desigualdade, não seria resultado da ausência de planejamento ou de sua má qualidade, mas sim do

---

<sup>7</sup> MARICATO, 2000, p. 147

<sup>8</sup> ABRAMO, 2009

alinhamento com a política local de interesses individuais e da participação ativa de grandes empreiteiras neste processo de produção do espaço.

### Planos Diretores e o Estatuto da Cidade

A rápida urbanização da sociedade brasileira no século XX com a posterior explosão deste processo a partir dos anos 70 impulsionou a organização do espaço urbano, através de práticas do planejamento. Na década de 60, a população rural era maioria no país, com aproximadamente 55,3%, na década de 70 ocorre uma inversão, passando a 55,9% de população urbana e nos anos 2000 chegando a 81,2%. Além da migração campo-cidade, ocorre o crescimento absoluto da população urbana, com incremento de 100 milhões de novos moradores nas cidades em um período de 36 anos<sup>9</sup>. Este crescimento populacional é acompanhado da desaceleração da economia e estagnação, o que resultou na reprodução modelos urbanos excludentes e em desigualdade sociais.

Nesse contexto, projetistas e estudiosos voltaram-se para criar normas e métodos de planejamento urbano para uma cidade considerada ideal. Acreditava-se que a imposição de padrões para ocupação através de leis de incentivo ordenaria as cidades. Esta visão técnica acabaria induzindo a estagnação da cidade, pois desconsiderava os conflitos e potencialidades específicos de cada local. O principal instrumento utilizado era o zoneamento, que dividia o território urbanizado em setores delimitados, onde seriam aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos. Com o questionamento desses parâmetros, atingiu-se um nível de planejamento muito mais complexo e avançado, com propostas para planos menos rígidos, que consideraria a realidade específica de cada local e contemplaria a participação popular.

Em 1988, foi incluído um capítulo específico sobre a política urbana na nova Constituição Federal, prevendo instrumentos de instauração da função social da propriedade e da cidade no seu processo de construção, retomando princípios do movimento da Reforma Urbana, em desenvolvimento desde a década de 60.

Para regulamentação e implantação destes instrumentos de forma que incorporassem os princípios constitucionais, foi aprovada em 2001 a Lei Federal Complementar n.º 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Buscaria a justa distribuição dos benefícios e também ônus decorrentes do processo de urbanização, com a recuperação do poder público, no interesse coletivo, de parcelas da valorização imobiliária decorrentes de investimentos. Estes investimentos e o desenvolvimento urbano seriam impactantes na economia e sociedade, onde a política urbana se equiparia de mecanismos para diminuir as distorções, compensando as perdas e ganhos<sup>10</sup>. Esta recuperação de investimentos do poder público se daria sobre ganhos imobiliários decorrentes de valorização do imóvel, e que poderiam ser revertidos à sociedade em geral, não ficando restritos apenas ao investidor privado.

Para tentar alcançar respostas às disparidades, a Lei do Estatuto da Cidade busca implementar a função sócio ambiental da cidade e da propriedade, mas sem

---

<sup>9</sup> BRASIL, 2002, p. 23

<sup>10</sup> BRASIL, 2002, p. 34

deixar de seguir os preceitos capitalistas, já que o direito a cidade é dado pela função social da propriedade, e não pela sua negação. O Estado, como órgão regulador através do planejamento, impõe relações de produção na sociedade através do domínio do espaço, reduzindo o cidadão a usuário de bens de consumo e do ambiente com qualidade. Para Carlos<sup>11</sup>, a gestão urbana viria para proporcionar um ambiente adequado para reprodução da lógica neoliberal. Para participação da maioria da população na lógica da cidade como um todo, seria indispensável a superação do modelo capitalista de sociedade.

As inovações do Estatuto vão desde o campo urbanístico com formas de direcionamento de uso e ocupação do solo, até estratégias de gestão participativa. O Plano Diretor é a regulamentação municipal exigida para que estes instrumentos possam entrar em vigor, de acordo com a realidade de cada município, com o enfoque desejado. É o instrumento básico da política urbana, definindo exigências fundamentais de ordenamento da cidade, fixando as diretrizes para as demais normas.

Além do Plano Diretor, outras leis municipais poderiam auxiliar na ordenação e indução de desenvolvimento, como a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e a Lei de Zoneamento, mecanismos de regulação dos processos urbanos, que se baseiam em modelos ideais de distribuição de densidade e de compatibilidade de usos.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, ocorreram debates nacionais sobre o tema do direito a cidade, que estava sofrendo uma ideologização, pois no período em que o capitalismo produz a cidade como uma mercadoria, existe uma intensificação das contradições entre os espaços e maior desigualdade nas periferias<sup>12</sup>. Constatou-se o empobrecimento da população, ligado ao aumento das periferias das cidades, locais de moradia vinculados à renda, restringindo o acesso a bens e serviços a uma dada parcela da população. Como consequência, tem-se o desdobramento de inúmeros movimentos urbanos em conflito com o Estado.

### Instrumentos de Gestão Urbana: Operação Urbana Consorciada

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecido como Solo Criado (criação artificial de área edificável), é a venda ou transferência do direito de construir acima dos parâmetros básicos (FIGURA 1). O objetivo desse instrumento é separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação, aumentando a capacidade de interferência do poder público sobre o mercado imobiliário<sup>13</sup>.

Este instrumento dá o direito de construir edificações acima do coeficiente de aproveitamento básico (relação entre a área edificável e a área do terreno), ou alterar o uso do solo, com contrapartidas financeiras. Por exemplo, quando um setor delimita um coeficiente de aproveitamento do terreno igual a dois, significa que se pode construir quantidade igual a duas vezes a área do terreno. Com o

---

<sup>11</sup> CARLOS, 2005, p. 7

<sup>12</sup> CARLOS, 2005, p. 4

<sup>13</sup> BRASIL, 2002, p. 70

instrumento de compra de potencial construtivo, permite-se a construção de área adicional, acima do permitido pelo coeficiente básico. Este novo coeficiente deve ser definido em lei. Ou seja, um terreno hipotético com 360 metros quadrados em uma zona com coeficiente básico dois, permite uma edificação com área construída de  $2 \times 360 = 720 \text{ m}^2$ . Se for estabelecido coeficiente com compra de potencial igual a 2,5, é possível que se construa  $2,5 \times 360 = 900 \text{ m}^2$ . Ou seja, adquire-se através da compra  $900 - 720 = 180 \text{ m}^2$  de área adicional. Com isso, o município obtém recursos para o financiamento de equipamentos e infraestrutura.

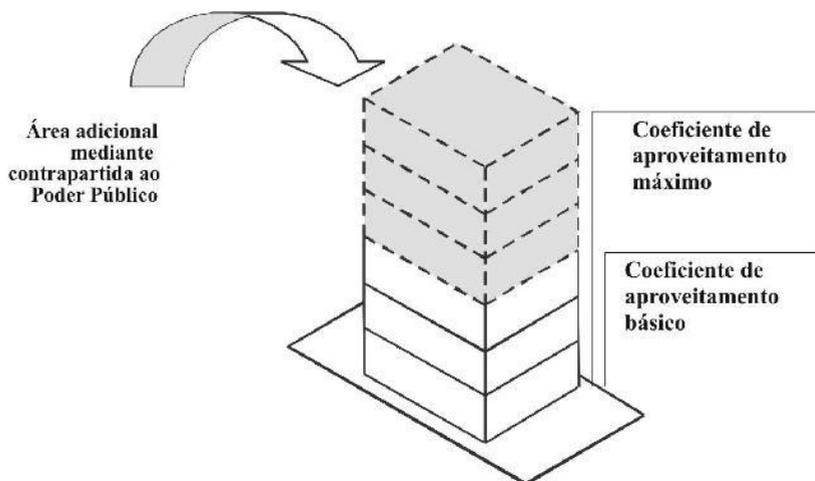


FIGURA 1 – Outorga Onerosa do Direito de Construir  
Fonte: urbanidades.arq.br

Possui dois enfoques na sua concepção original: a flexibilização dos parâmetros para controle de uso e ocupação, podendo ser aplicados nas operações urbanas, com concessões do poder público e melhorias do setor privado; e o solo criado, como estratégia de repartição de custos e ônus resultantes do adensamento.

Pelo Estatuto da Cidade, os recursos provenientes da Outorga Onerosa poderiam ser aplicados em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários, áreas verdes e de lazer, áreas de interesse ambiental, proteção do patrimônio histórico e ordenamento e direcionamento da expansão urbana<sup>14</sup>. Ao separar o direito de propriedade do direito de edificação, pode ser um meio de interferir no mercado imobiliário ao redistribuir oportunidades.

Através do Plano Diretor Municipal, são definidas as áreas prioritárias para ocupação mais intensa, de acordo com a disponibilidade de infraestrutura, equipamento urbanos e comunitários, sistema viário, etc., permitindo a concessão de potencial de construção adicional com contrapartidas (não necessariamente financeiras), com estoque de área adicional também pré-definida. O valor da

<sup>14</sup> BRASIL, 2002, p. 69

venda é baseado em porcentagem do valor venal do imóvel, através de Planta Genérica de Valores do município para o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), e também por valores do mercado imobiliário. Com o adensamento, buscava-se a otimização do uso do local, muitas vezes subutilizado.

Em 1982, o instrumento de Outorga Onerosa aparece pela primeira vez na legislação de Curitiba, com incentivo construtivo para imóveis tombados. Nos anos 90, o aumento do potencial prévio acima do zoneamento entra em vigor para certas áreas da cidade, concedido de forma onerosa. Definia estoque e limites máximos e as áreas onde poderia ser outorgado com contrapartidas para o Fundo Municipal de Habitação, com o objetivo de financiar habitação de interesse social, através da compra de lotes e de regularização fundiária. No ano 2000, a nova lei de transferência de potencial construtivo viabilizou obras de restauração de Unidades de Interesse de Preservação, além da preservação de áreas verdes e criação de parques e bosques.

Outro instrumento, a Operação Urbana Consorciada, consiste em um conjunto de intervenções urbanísticas em grande escala para transformação estrutural de um determinado setor da cidade, através da reconstrução e redesenho do tecido urbano, com recursos públicos e privados. Para isto, alteram-se os direitos de usos e edificabilidade do solo, buscando transformações econômicas e sociais, com parcerias entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários. Com objetivo de adensamento de áreas subutilizadas, propicia área de construção adicional acima dos parâmetros mínimos de uso e ocupação. Ao aumentar gradativamente o número de usuários e habitantes, acentua a demanda por infraestrutura e equipamentos, produzidos com os recursos que são obtidos pelas contrapartidas.

O instrumento tem sua origem em matrizes diferentes (europeia e americana), em cidades que sofreram processos de esvaziamento de áreas por reconversões produtivas onde a transformação foi possível por mobilização direta do capital privado, dado o déficit de arrecadação do Estado para investimentos. Este instrumento deve ser aplicado em áreas do município que necessitam de um tratamento urbanístico específico, com envolvimento da sociedade na manutenção e controle urbano, flexibilizando regras rígidas do planejamento nos locais de esvaziamento ou subutilizados.

Na definição da operação, é obrigatória a criação de um fundo, pois os recursos obtidos com as contrapartidas devem ser aplicados exclusivamente na área do projeto. Existe a possibilidade de emissão de Certificados de Potencial Construtivo (CEPACs), alienados em leilão ou utilizados diretamente para pagamento das obras da própria operação. Através do mecanismo dos certificados, o potencial construtivo é emitido em títulos mobiliários, que colocados à venda, podem posteriormente se transformar em área construída adicional. Podem ser comprados por investidores e empreendedores do mercado imobiliário, com interesses que muitas vezes viabilizam ou não a operação. Esta lógica pode ser entendida a partir de Whitaker e Fix *apud* Brasil<sup>15</sup>: ao fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área de operação, vendendo-

---

<sup>15</sup> BRASIL, 2002, p. 86

Ihe o direito adicional de construção, seria evidente que o mercado só se interessaria por áreas nas quais vislumbrem certa valorização, que justificaria a compra do potencial construtivo adicional. O instrumento, em sua concepção original, deveria promover o controle do uso do solo e com isso influenciar o mercado de terras, arrecadando recursos e promovendo a sua redistribuição.

As operações urbanas possuem resultados econômicos, pois podem alterar a forma de financiamento das obras públicas, inclusive em condição de crise fiscal e baixa capacidade de endividamento do estado. O CEPAC é um mecanismo de adesão voluntária e quem adquire potencial tem um valor adicional incorporado à propriedade. Esta não obrigação de aquisição pode resultar em consumo de recursos para as obras acima da receita. Neste caso, a Outorga Onerosa pode ser mais rentável para o município, pois não prevê investimentos em troca do recurso. Além disso, a negociação do CEPAC pode se apresentar como um ganho de particulares, visto que é realizada ainda sem as obras, quando os valores imobiliários do local ainda são baixos, negociados posteriormente quando já existe valor adicionado, se tornando um mercado especulativo de títulos.

Na década de 80, o instrumento começa a ser usado no Brasil em São Paulo, período de crise econômica que ocasionava falta de recursos públicos para investimentos, com a convicção de que estes investimentos públicos geram valorização imobiliária, e que esta poderia então ser captada através do controle de potencial como moeda de troca. Podemos entender o contexto da sua criação no país: "com a globalização e reestruturação econômica que atinge as economias urbanas no início dos anos 80, uma re-territorialização das atividades econômicas impacta fortemente na constituição dos tecidos urbanos"<sup>16</sup>.

Sua aplicação se dá em antigas zonas da cidade que perderam suas funções, mas com localização privilegiada que se tornaram subutilizadas, muitas vezes caracterizadas por grandes terrenos, com antigas funções industriais e de baixíssima densidade. É o caso da antiga BR-116 no trecho urbano de Curitiba, originalmente eixo de transportes nacional, limitador do desenvolvimento urbano à leste da cidade. Com o deslocamento da rodovia para o Contorno Leste, a via passa a ter caráter de ligação de fluxos urbanos e metropolitanos.

### A Operação Urbana Consorciada Linha Verde

A cidade de Curitiba, com uma superfície de 432,17 km<sup>2</sup>, é ocupada por 1.751.907 habitantes<sup>17</sup>, distribuídos em 75 bairros. Com mais 26 municípios circundantes, forma uma região metropolitana, que totaliza 3.174.201 de habitantes. Nos últimos anos, a região apresentou decréscimo na taxa de crescimento populacional: na década de 70, a RMC apresentou um dos maiores índices do país com 5,30% ao ano; nos anos 80 caiu para 2,90% ao ano; 3,12% ao ano na década de 90 e entre 2000 e 2010 caiu para 1,36%, enquanto em Curitiba a taxa foi de 0,96%.

Após vigência de mais de 35 anos, a Lei do Plano Diretor de Curitiba de 1966 passou por uma revisão em 2004 para se adequar ao Estatuto da Cidade, e entra

---

<sup>16</sup> BRASIL, 2002, p. 79

<sup>17</sup> IBGE, 2010

em vigor a nova Lei Municipal 11.266. Porém, a Lei de Zoneamento de 1975 que havia sido recentemente alterada no ano de 2000, sofreu poucas alterações. Esta revisão do plano foi necessária para regulamentar alguns instrumentos de gestão previstos no Estatuto, além de buscar a flexibilização de alguns conceitos. Dentre eles, define as Operações Urbanas Consorciadas, de aplicação relativamente nova no país e até então inexistente na cidade.

A criação da Operação Urbana Consorciada Linha Verde se inseriu neste contexto. O projeto localiza-se ao longo do eixo da antiga BR-116, rodovia federal inaugurada ainda na década de 60, atravessando 22 bairros no sentido norte-sul. Foi relocada em 2002 para fora dos limites do município com a conclusão do projeto do Contorno Leste, com objetivo de desviar o tráfego intenso de caminhões e transporte de cargas e passageiros do perímetro urbano, já que a via passou a integrar fluxos diários de transportes municipais e metropolitanos. Com isso, a operação e administração da via passou ao governo municipal. Tem seu perfil de transportes alterado, de inserção de fluxos de um contexto nacional, para integrar um fluxo de transportes metropolitano, ou seja, de um contexto interurbano para o intra-urbano, transformando a via regional em urbana<sup>18</sup>.

A implantação da Operação tem como objetivo propiciar uma ocupação ordenada da região através da valorização dos espaços, do atendimento à população de áreas irregulares, com a diversificação dos usos do local com diferentes adensamentos, gerando uma dinâmica urbana. Para isso, foram previstas obras e intervenções: desapropriações de imóveis, conclusão do projeto em andamento da Linha Verde setor Sul (já parcialmente entregue), implantação de áreas verdes e de espaços públicos para lazer e circulação, reurbanização de vias adjacentes, implantação de novas vias e ciclovia, implantação e recuperação dos sistemas de coleta de esgotos e drenagem, a construção de equipamentos públicos e de mobiliário urbano. Para o sistema viário projetou-se a implantação do sistema de transporte coletivo em um eixo estrutural com canaleta exclusiva, nos mesmos moldes já existentes em outras vias da cidade, que prevê a verticalização e conseqüente aumento da densidade populacional do eixo, com diversificação de usos: residencial, comercial, serviços e industrial<sup>19</sup>.

Dada a extensão do projeto, criaram-se três setores de influência para um tratamento específico de cada localidade, com a intenção de amenizar as desigualdades: Norte, abrangendo os bairros Atuba, Tingui, Bacacheri, Bairro Alto e Jardim Social; Central, com os bairros Tarumã, Cristo Rei, Capão da Imbuia, Jardim Botânico, Cajuru, Jardim das Américas, Prado Velho, Guabirota, Parolin e Sul, com os bairros Hauer, Fanny, Novo Mundo, Xaxim, Capão Raso, Pinheirinho, CIC e Tatutaquara<sup>20</sup>.

Em 2011, esse perímetro contabilizava uma população de 82.000 habitantes em uma área de aproximadamente 2.000 ha, densidade de 40 hab./ha, valor próximo da média do município de 40,30 hab./ha, considerado de baixa densidade. Possuía 5,7 milhões de metros quadrados de área construída, com

---

<sup>18</sup> VILLAÇA, 1998 p.82

<sup>19</sup> FIPE, 2012

<sup>20</sup> CURITIBA, 2011

densidade construtiva de coeficiente de aproveitamento 0,27, índice que ao representar o total de metros quadrados construídos divididos pela área total dos terrenos, indicava que o local caracterizava-se pela baixa densidade construída<sup>21</sup>.

Um estudo de viabilidade econômica realizado pela FIPE<sup>22</sup> constatou que a área total construída efetivamente edificada em todo mercado imobiliário de Curitiba, no período entre 2005 e 2011, foi de 2,8 milhões de metros quadrados por ano, e a média anual de áreas acrescidas onerosamente foram de apenas 140.934 de metros quadrados no mesmo período, representando apenas 5% de área. A Lei da OUC-LV permite elevar os coeficientes de aproveitamento com a compra de potencial através de certificados. Segundo análise deste mesmo estudo, a existência na cidade de diversas modalidades de concessão de solo criado pode gerar uma concorrência à procura pelas CEPACs da Linha Verde.

Também se constatou na região abundância de terrenos subutilizados, com variação nos valores de venda entre os bairros. Considerando os terrenos vagos e os possíveis de serem renovados, existem aproximadamente 2,1 milhões de metros quadrados de área disponível, distribuídas em 16.886 lotes. Com a lei, poderia ser alcançado um estoque de Área Construída Adicional de 4,475 milhões de metros quadrados, de acordo com o acréscimo proposto por diferentes coeficientes para cada zona e setor, sendo quase 75% do total para uso residencial. Esta área adicional é convertida em certificados, através da multiplicação por um fator. Assim, seriam emitidas 4,83 milhões de CEPACs a um custo unitário inicial de R\$ 200,00, sendo possível arrecadar entre 1,5 e 3 bilhões de reais em todo o prazo da operação<sup>23</sup>.

A Área Construída Adicional (ACA) é calculada através do levantamento das áreas de terrenos passíveis de renovação, multiplicados pelo acréscimo de coeficiente construtivo de acordo com a zona em que está inserido. Com isso, chega-se aos valores respectivos de áreas adicionais por setor, que totalizam a área adicional da operação. Com isso é possível estimar o número de CEPACs, multiplicando o valor da ACA de cada setor por um fator de conversão, totalizando o número de certificados emitidos.

Como a viabilidade econômica da Operação depende do valor arrecadado através da emissão e compra dos Certificados de Potencial na bolsa de valores, deve-se considerar que a dinâmica da economia é influenciada por diversos fatores, desde riscos do mercado mundial, liquidez internacional de recursos, disponibilidade interna de crédito imobiliário, cenários de estabilidade econômica, até taxas de desemprego e de inadimplência no crédito<sup>24</sup>. Além de incentivos por estas trocas fiscais de certificados, a lei ainda prevê também incentivos construtivos por determinados usos, estacionamentos e por remembramentos dos lotes<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> FIPE, 2011 p.5

<sup>22</sup> FIPE, 2011, p. 1

<sup>23</sup> FIPE, 2011, p. 7

<sup>24</sup> FIPE, 2011, p. 7

<sup>25</sup> CURITIBA, 2011, p. 7

Na Lei da OUC-LV consta a Tabela de Usos Permitidos e Usos Tolerados, Parâmetros de Uso e Ocupação do Solo Básico, com Potencial Adicional e Gerais. Para entendimento da tabela algumas explicações sobre os parâmetros são necessárias. O Coeficiente de Aproveitamento é a relação entre a área edificável (construída) e a área do lote, ou seja, é o número que se deve multiplicar pela área do lote para obter a área total possível de ser construída. A Altura determina o número máximo de pavimentos. A Taxa de Ocupação é a relação entre a área de projeção no plano horizontal da construção e a área do lote, representando a porcentagem de solo que pode ser edificada. Os Recuos são os afastamentos obrigatórios da edificação com relação aos alinhamentos e às divisas, tanto frontal, representando quantos metros do alinhamento do lote com a rua a edificação deve ser recuada, e os laterais, quantos metros das divisas a edificação deve estar afastada, deixando assim áreas livres entre os lotes, ou não, quando este valor é facultado. E os Lotes Mínimos e Testada são parâmetros de área e largura frontal do lote, no caso de loteamentos e desmembramento de glebas maiores.

O perímetro da Linha Verde foi dividido em sete tipos de zonas com diferentes parâmetros: os *Polos*, que permitem alta e média densidade através de coeficiente de aproveitamento 4, a verticalização dos edifícios com altura livre e com usos comercial, serviços e habitacional e lotes mínimo de 1.000 m<sup>2</sup>; os *Setores Especiais*, trechos localizados ao longo do eixo da via, delimitados entre os Polos, com média e alta densidade através do coeficiente de aproveitamento também 4, a verticalização com altura de pavimentos livre, mesmo usos permitidos para o Polo, mas com recuos maiores e menor taxa de ocupação e lotes mínimos também de 1.000 m<sup>2</sup>; as *Zona de Transição*, seriam áreas limítrofes de amenização entre a Operação e as demais quadras dos bairros, já com média densidade e coeficiente de 2,5, verticalização limitada com altura máxima de 8 pavimentos, lotes mínimos menores, de 450 m<sup>2</sup> e uso predominante residencial e serviços além de comércio local; a *Zona Residencial 4*, limítrofe ao setor estrutural também para amenização de impacto, verticalização limitada com altura máxima de 8 pavimentos e coeficiente de aproveitamento 2,5, com lotes mínimos de 450 m<sup>2</sup>, uso residencial e serviços locais; *Zona Especial Desportiva*, com equipamentos institucionais voltados a atividades esportivas, lotes mínimos de 1.000 m<sup>2</sup>, recuos amplos, altura máxima de 8 pavimentos e coeficientes entre 1 e 2,5; a *Zona de Serviço* e em verde claro a *Zona Industrial*, para usos industriais e apoio de tráfego rodoviário, limitada a locais específicos no extremo sul do eixo, com altura máxima de 2 pavimentos e coeficiente de aproveitamento 1, lote mínimo de 450 m<sup>2</sup>, onde não é permitida aquisição de área adicional de construção.

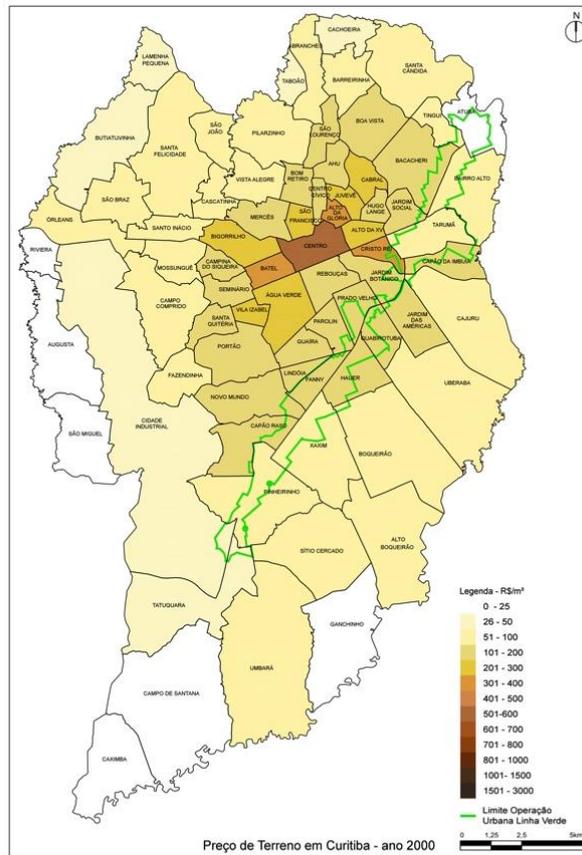
Apesar da predominância da Zona de Transição para amortecimento da verticalização nos bairros adjacentes, é nas quadras com testada para o eixo que se permitem os usos e ocupação de maior densidade e gabaritos mais elevados. Portanto, a alteração do perfil se dá não só ao longo da via, anterior Zona de Serviços, mas também nestes bairros imediatos, também atingidos por setores do novo zoneamento.

Com esta delimitação do perímetro das novas zonas e a alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo, é possível elaborar uma análise da valorização do custo da terra nos bairros abrangidos pelo projeto. O estudo

comparativo foi possível com mapas elaborados a partir de dados obtidos em tabelas do preço de oferta de terrenos desocupados ou subutilizados em Curitiba, em intervalos temporais determinados por marcos referenciais das alterações da legislação urbana.

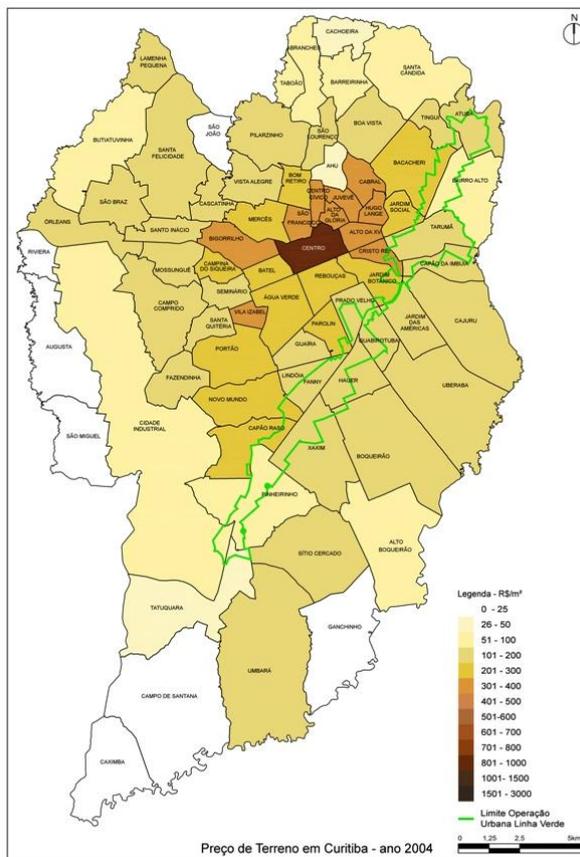
A seguir, os Mapas 1, 2, 3 e 4 representam a variação do Preço de Oferta de Terrenos em Curitiba, nos anos de 2000, 2004, 2008 e 2012, a delimitação do perímetro da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde e os respectivos bairros, acompanhados de uma legenda gráfica que representa os valores mínimos e máximos encontrados ao longo dos 12 anos.

No Mapa 01, de 2000, ano da nova Lei de Zoneamento de Curitiba, nota-se um acréscimo gradativo no preço de forma radial a partir do centro, e algumas manchas com valores mais elevados ao longo das Vias Estruturais, local de maior adensamento. As manchas em branco são bairros onde não foram encontrados dados referentes à terrenos desocupados. Os valores mínimos para este ano são da primeira classe, entre 25 e 50 R\$/m<sup>2</sup>, encontrados em bairros periféricos, com o mínimo de 38,13 R\$/m<sup>2</sup> na Linha Verde no bairro Tatuquara. Em média, os menores valores estão no Setor Sul com média de 85,20 R\$/m<sup>2</sup> e os maiores no Setor Central com 143,10 R\$/m<sup>2</sup>, com o bairro Cristo Rei chegando 344,44 R\$/m<sup>2</sup>, e o valor máximo na cidade é no Centro, com 545,35 R\$/m<sup>2</sup>.



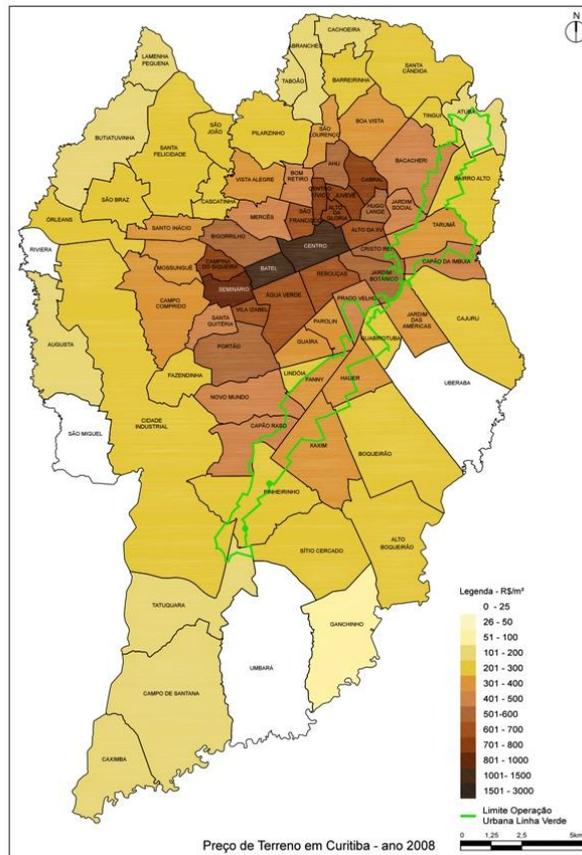
MAPA 01 – Preço Oferta Terreno 2000  
Fonte: a autora, 2013

No Mapa 02, de 2004, ano da revisão do Plano Diretor, que mantém as mesmas zonas e parâmetros, apenas alinhando-se com o Estatuto da Cidade e inserindo novos instrumentos de gestão à lei, nota-se apenas a valorização das mesmas manchas anteriores, mostrando um crescimento lento e constante em todo município. Os valores mínimos encontrados ainda estão na classe entre 25 e 50 R\$/m<sup>2</sup>, mas encontrados em um número menor de bairros, dentre eles ainda o Tatuquara na Linha Verde, que passa para 48,40 R\$/m<sup>2</sup>. A média mínima ainda está no Setor Sul com 130,45 R\$/m<sup>2</sup>, e a média máxima se mantém no Setor Central com 197,05 R\$/m<sup>2</sup>, aumentando a diferença entre os valores dos setores. O máximo na Linha Verde é de 308,26 R\$/m<sup>2</sup> e na cidade ainda o Centro se mantém com o máximo, de 963,41 R\$/m<sup>2</sup>, valor que quase dobrou em quatro anos.



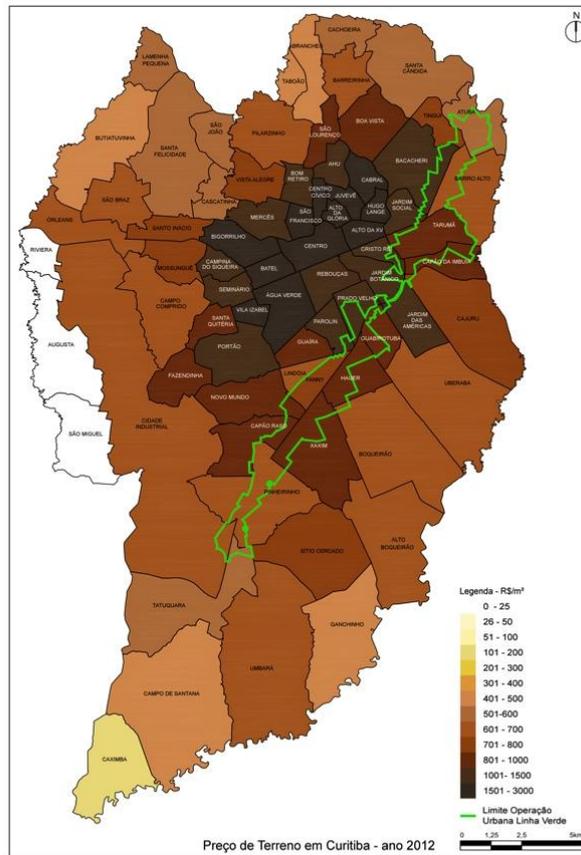
MAPA 02 – Preço Oferta Terreno 2004  
Fonte: a autora, 2013

No decorrer dos anos seguintes, no Brasil, têm-se uma nova dinâmica do mercado imobiliário ocasionada por diversos fatores, entre eles o aquecimento da economia e também o maior acesso da população ao crédito imobiliário, contribuindo para a explosão dos preços dos imóveis de uma maneira geral. Curitiba acompanhou esta tendência, e no Mapa 03 de 2008, podemos notar a elevação dos preços e uma valorização nos bairros no entorno da Linha Verde, antes inseridos numa dinâmica de valores gradativamente mais baixos do custo radial a partir do centro. Neste período estão em andamento no eixo diversas obras públicas. As classes de gradação se alteram e iniciam com valores de 100 a 200 R\$/m<sup>2</sup>, onde apenas o Tatuquara e o Atuba se enquadram. Os valores máximos saltam para 1.241,22 R\$/m<sup>2</sup> no Centro e na Linha Verde a máxima está no Cristo Rei com 561,65 R\$/m<sup>2</sup>. Os valores médios entre os setores variam apenas de 300 e 400 R\$/m<sup>2</sup>, com média total da Linha verde em 355,45 R\$/m<sup>2</sup>, abaixo da média da cidade de 397,48 R\$/m<sup>2</sup>.



MAPA 03 – Preço Oferta Terreno 2008  
Fonte: a autora, 2013

No Mapa 04, de 2012, nota-se uma elevação no município e o encarecimento dos imóveis em todas as regiões. Apesar dos valores mais elevados ainda estarem no centro e adjacências, pode-se verificar bairros ao longo da Linha Verde com valores também mais elevados em toda a sua extensão, acompanhando a dinâmica dos bairros que se localizam na extensão das vias estruturais, locais de adensamento e de interesse do mercado imobiliário. A classe mínima para a Linha Verde se mantém no Tatuquara com 525,62 R\$/m<sup>2</sup>, agora acima da classe mínima da cidade, de 300 a 400 R\$/m<sup>2</sup>. O valor máximo em Curitiba se desloca para o bairro Batel, com quase 3.000,00 R\$/m<sup>2</sup> e o Centro se encontra na classe entre 1.500,00 e 3.000,00 R\$/m<sup>2</sup>, acompanhado de diversos bairros. A máxima na Linha Verde se mantém no Cristo Rei com 1.395,39 R\$/m<sup>2</sup>, seguido pelo Prado Velho, com 1.386,42 R\$/m<sup>2</sup>.



MAPA 04 – Preço Oferta Terreno 2012  
Fonte: a autora, 2013

Observa-se que nos valores por bairro da Linha Verde, as médias em 2012 dos Setores Norte e Sul ficaram abaixo da média da cidade de 948,72 R\$/m<sup>2</sup>. Mas ao analisar pontualmente alguns bairros, as respectivas médias foram superiores à da cidade, com destaque para o Setor Central, acima da média municipal, com os bairros mais caros, do Cristo Rei, Jardim Botânico, Tarumã e Prado Velho.

Nota-se também que os menores valores se concentram nos extremos dos Setores Norte e Sul, com valores médios muito baixos na Cidade Industrial e no Tatuquara (Sul), bairros onde a legislação permaneceu com coeficiente de aproveitamento baixo e proporcionará pouca capacidade de transformação do perfil industrial, caracterizado por galpões e serviços relacionados. Além destes, o Tingui, Bairro Alto, Cajuru, Guabirota e Pinheirinho permanecem com médias abaixo da cidade, com intervalos em volta dos 600,00 R\$/m<sup>2</sup>.

Devido à grande extensão, o projeto abrange bairros com usos e características muito diversos, o que resultou em uma média na Linha Verde de 888,53 R\$/m<sup>2</sup> em 2012, valor abaixo da média municipal de 973,48 R\$/m<sup>2</sup>. Demonstra que os bairros com terrenos mais caros ainda se localizam no perímetro radial ao centro,

e também na extensão dos eixos estruturais já consolidados, além da elevação gradativa na Linha Verde.

Na comparação dos valores por bairros da Linha Verde e de Curitiba, nota-se claramente que alguns bairros se destacam e outros permanecem muito abaixo da média, configurando ainda bairros populares com maior acesso à terra.

A elevação dos preços verificada neste período pode acarretar na expulsão da população de baixa renda e daqueles que não conseguem se inserir nos padrões exigidos para obtenção de financiamentos, pois, mesmo com o alargamento do crédito imobiliário, os valores são muito elevados para grande parte da população, ao se constatar que mais da metade da população de Curitiba se insere nas classes C, D e E ou não tem rendimentos<sup>26</sup>.

Como forma de entender a valorização do local, acompanhou-se a emissão dos CEPACs da OUC-LV na bolsa de valores de São Paulo. A prefeitura de Curitiba pretendia arrecadar R\$ 60 milhões através da venda de 300 mil títulos, 11% do valor para concretização do primeiro lote de obras na Linha Verde, calculado em R\$ 515 milhões<sup>27</sup>.

O leilão, que ocorreu em 26 de junho de 2012, arrecadou R\$ 28.317.600,00, com a participação de 18 investidores<sup>28</sup>. Foi considerado bem sucedido pelo Banco do Brasil, pois em comparação ao leilão de outras operações, na primeira venda de títulos da Brigadeiro Faria Lima, em São Paulo, houve somente um investidor, na operação Águas Espraiadas, 10 investidores e no Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, apenas um investidor. Na Linha Verde foram negociados 141.588 CEPACs, ao preço de R\$ 200 cada título. Construtoras de grande porte teriam arrematado 100 mil títulos, totalizando R\$ 20 milhões, cerca de 70% do total da venda, com intenção de construir um *shopping* no bairro Tarumã, em uma área de 91 mil metros quadrados.

No total, é prevista a emissão em etapas de 4,83 milhões CEPACs ao longo da vigência de 25 a 30 anos da Operação, e novos leilões devem ser realizados para a venda destes títulos, que equivaleriam a R\$ 1,2 bilhão, a serem utilizados na finalização das intervenções urbanísticas. Estes títulos têm lastro no potencial de 4,47 milhões de metros quadrados de área adicional de construção, e dependem do interesse do mercado para sua comercialização.

Como em outros planos, que tentaram reordenar a cidade que iniciava sua urbanização de uma forma mais intensa, definiu-se a construção dos chamados eixos estruturantes lineares, através de diagnósticos da cidade que se embasaram numa coleta de dados considerada mais adequada para a obtenção dos resultados desejados. Em 1966, o estudo da população foi estabelecido com base nos dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e não do IBGE, pois seus dados eram considerados não confiáveis, desta forma, excluindo da contagem os analfabetos, reemigrados e não-eleitores, claramente a população de mais baixa renda, considerada minoria não relevante para o planejamento<sup>29</sup>. A localização da

---

<sup>26</sup> AGÊNCIA CURITIBA, 2013

<sup>27</sup> MILLAN, 2012

<sup>28</sup> BANDA B, 2012

<sup>29</sup> SOUZA, 2001, p. 111

população por análise de densidades espaciais por setores de Unidades de Vizinhança determinou os locais para investimento, valorizando espaços das classes elevadas. O crescimento da cidade permaneceu radial e os eixos formaram um corredor de expansão do centro, gerando uma valorização e preservação dos círculos concêntricos com suplementos de valor.

É possível analisar pelo cruzamento das informações de custo da terra com a previsão de densidades da cidade de acordo com o zoneamento, que os locais com maior disponibilidade de ocupação por hectare são locais onde os preços de terrenos são mais elevados. Áreas de interesses do mercado, pois, providas de infraestrutura, são áreas valorizadas. No projeto da Linha Verde, a previsão de ocupação de 121-200 habitantes por hectare é local ainda com terras disponíveis para ocupação, e que têm seus preços se elevando gradativamente.

Através de um estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), órgão ligado à USP, verificou-se que a partir de dados de oferta do mercado formal, o processo de expansão imobiliária com crescimento de 40% entre 2004 e 2011 acompanhou a expansão da economia<sup>30</sup>.

Outra pesquisa sobre perfil imobiliário, elaborada pela Brain Bureau de Inteligência Corporativa, consultoria especializada no setor de imóveis, para a Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Paraná (Ademi-PR), mostrou que o Brasil apresentou uma alta de 22% nos preços em 2009, 25% em 2010, 23% em 2011, contabilizando uma alta de 65% nos últimos três anos em Curitiba, enquanto a inflação foi de 17,88% <sup>31</sup>. Estima-se para 2012 uma diminuição na velocidade de vendas, já que a renda da população não acompanha o ritmo de elevação dos preços, impedindo maior capacidade de endividamento. Como resultado, poderá ocorrer o aumento do estoque de imóveis disponíveis, acompanhado de instabilidades do mercado internacional (ritmo inconstante das bolsas de valores e alta da moeda americana), apesar de recente redução nas taxas de juros SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), com queda de 14% ao ano em 2006 para 9% em 2012 e 7,5% em 2013 <sup>32</sup>, e o aumento dos prazos de endividamento, que possibilitaria a continuidade de novos financiamentos.

O cruzamento dos dados de custo da terra e de população absoluta nos bairros aponta que desde 2000, a tendência da maior aglomeração se dá a sudeste da capital. Dentre os 10 bairros mais populosos em 2010, 3 se situam na Linha Verde, em 3.º o Cajuru, o Xaxim em 6.º e o Pinheirinho em 10.º, dois destes com os valores mais baixos de custo da terra. Aponta a maior dinâmica da ocupação nos bairros de maior acesso, com os menores custos da terra.

## Considerações

Por décadas, diversos projetos foram propostos e implantados ao longo do eixo da antiga BR-116 – atual Linha Verde, alguns sem resultados significativos, outros que transformaram a morfologia e usos do local. Inicialmente, as zonas da BR-116

---

<sup>30</sup> NAPOLITANO; STEFANO; MEYER, 2012, p. 40

<sup>31</sup> MENEZES, 2011

<sup>32</sup> BCB, 2013

foram propostas para serem industriais, sendo modificadas já em 75, com o perfil de zona de serviços, caracterizada por grandes galpões e terrenos vazios, que permaneceu por décadas. As alterações do zoneamento propostas em 2000, com novas zonas especiais, não obtiveram resposta significativa do mercado imobiliário, com a simples alteração da lei que permitiria usos diferenciados, como residencial e comercial além da elevação dos gabaritos. Esta ação isolada de permitir novos usos não se torna um indutor de transformação espacial. A ausência de incentivos financeiros e construtivos no novo zoneamento ocasionou o desinteresse de implantação de novos empreendimentos na região. Desacerto que tentou ser corrigido no projeto proposto com a Lei da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde, que propôs um novo zoneamento atrelado ao transporte público, que teria como objetivo o adensamento da região, através de alterações dos parâmetros construtivos com contrapartidas privadas, investidas em ações promovidas pelo poder público para alteração da configuração urbana do local, mudando seu traçado, implantando equipamentos urbanos, novas vias e permitindo usos diversificados, além de um novo eixo de transporte coletivo, que conectaria o local com o restante da cidade, através dos diversos cruzamentos das estações com o sistema viário já consolidado. Resultado mais significativo só poderá ser verificado em alguns anos, visto que é um processo que demanda tempo para sua consolidação, demonstrando que o planejamento urbano pode induzir ou não o crescimento da cidade.

Segundo Souza<sup>33</sup>, o resultado de um novo eixo na espacialização de Curitiba pode seguir o mesmo que ocorreu com os Eixos Estruturais. Nestes locais, a população é classificada de forma a dividir o espaço de maneira desigual, orientado por políticas públicas que atribuem valores suplementares a espaços já valorizados, formando um estoque para a expansão seletiva do centro da cidade.

Para entendimento dessa partilha desigual do espaço urbano, é fundamental a reprodução dos mecanismos baseados nas premissas modernistas, que dividem a cidade em zonas funcionais, transforma ruas em avenidas e hierarquiza o sistema viário. Soluções que ao invés de superar contradições sociais, apenas deslocam os problemas característicos da cidade. A população é considerada como consumidora, com necessidades pré-existentes, pois ao invés de darem sentido aos espaços, são atribuídos significados aos lugares através de intervenções técnicas, que determinam previamente as formas e usos. A exclusão do conflito traria o predomínio da ordem, com normas de comportamentos para interação naquele ambiente, onde o cidadão está bloqueado de fazer parte da construção da sociedade.

Portanto, na implantação desse tipo de estrutura na cidade, ao definir os locais para investimentos públicos e melhorias em grande escala, gera-se um valor suplementar aos espaços valorizados e um estoque para sua expansão. Foram propostas transformações na Linha Verde, antes não inserida na dinâmica de valorização elevada, que a identificassem como um local significativo, já conhecido espacialmente na cidade, os Eixos Estruturais, adicionando assim valor ao local.

---

<sup>33</sup> SOUZA, 2001, p. 107

Desta forma, a Linha Verde deve ser entendida como local inserido em um contexto político-econômico e social, em um dado momento da história, onde os objetos e as ações que a compõe atribuem diferentes valores ao espaço, onde a terra como mercadoria resulta em diferenciação de preço de venda de imóveis.

A valorização do local se dá pela agregação de elementos, além de melhoria nos existentes. Esta mudança espacial resulta em diferentes usos, com valores diferentes (de uso e de troca). Ao longo dos anos, diversas mudanças ocorreram, muitas direcionadas pelo zoneamento, que ao determinar parâmetros de ocupação para determinadas porções, resultaram em novas características espaciais, além de promover infraestrutura ao local, alterando seus significados, o que refletiu no preço da terra.

O Estado, como agente atuante na cidade, ao elaborar normas de uso e ocupação do solo que elevam o custo da terra, cria condições para reprodução das desigualdades sociais e conflitos, pois a promoção de infraestrutura adiciona valor a determinados locais que se tornam de interesse dos promotores imobiliários, afastando determinadas classes da população. A intenção deve ser de, ao propor projetos que proporcionem o acréscimo de valor a algumas parcelas do espaço, seja possível recuperá-lo, com os instrumentos que captam esses recursos dos proprietários e construtoras, como através da compra de potencial para construção, retornando ao poder público os investimentos realizados. Desta forma, com a recuperação da mais-valia urbana, possa ser possível interferir na produção do espaço, promovendo ações de inclusão da população, como recuperação de áreas degradadas e construção de moradia de interesse social, para permanência dos habitantes que seriam excluídos.

O questionamento da ação se dá quanto à aplicação destes recursos, pois no caso da criação de uma Operação Urbana, a utilização do que é arrecadado só pode ocorrer dentro do perímetro do próprio projeto. Portanto, o valor recuperado, é aplicado nos locais que beneficiam aqueles que contribuíram. Mais que um projeto que gera valorização do custo da terra, entende-se que a Operação Urbana Linha Verde deveria ser implantada como forma de criar um eixo de transportes, o que beneficiaria mais do que somente os promotores imobiliários, mas também a população que ganharia com transporte urbano e a melhoria da qualidade do local, tanto como conexão entre as diversas partes da cidade e os municípios limítrofes, como qualidade urbana pelos novos usos e ocupação.

Portanto, as diversas transformações ocorridas na BR-116, antiga fronteira da cidade, agora novo eixo estrutural, pode servir como elemento de integração dos espaços historicamente excluídos. Porém, com o afastamento das fronteiras da cidade até o limite do município, o projeto pode vir a configurar o local para atender a necessidade de novos empreendimentos para manutenção da cidade como núcleo atrativo de investimentos. Com esse afastamento das classes mais populares para os municípios vizinhos, tem-se um novo estoque de espaço para ser ocupado pela população organicamente integrada<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> SOUZA, 2001, p. 121

## Referências

- ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: Mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: Anais do XIII Enanpur. Florianópolis, 2009. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/anais/ena13/ARTIGOS/GT6-851-647-20081220155635.pdf>>. Acesso em 20/11/2011.
- AGÊNCIA CURITIBA. Seção Dados Socioeconômicos. Renda. Renda, Curitiba, Participação das classes e respectivas rendas - 2011. Disponível em: <<http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/multimedia/PDF/00000358.pdf>>. Acesso em 14/01/2012.
- BCB. Banco Central do Brasil. Sistema de Metas para Inflação. Copom. Histórico das Taxas de Juros. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em 13/02/2013.
- BANDA B, Portal de Jornalismo. Curitiba arrecada R\$ 28,3 milhões de potencial construtivo na Linha Verde. Seção Jornalismo. Publicado em julho de 2012. Disponível em <<http://www.bandab.com.br/jornalismo/curitiba-arrecada-r-283-milhoes-de-potencial-construtivo-na-linha-verde-39601/>>. Acesso em 30/07/2012.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2º ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. La Utopia de La "Gestión Democrática de La Ciudad" in: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad Barcelona. Vol. IX, n. 194, 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-01.htm>>. Acesso em 25/02/2011.
- CURITIBA. Lei Municipal nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implementação, institui o Grupo Gestor, a Comissão Executiva e dá outras providências.
- FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Estudo de Viabilidade Econômica. Relatório III. Setembro de 2011. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/operacao-urbana-estudo-de-viabilidade/554>. Acesso em 20/02/2012.
- FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Estudo de Impacto Ambiental da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde. Vol. I, II e III. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-eiarima/573>>. Acesso em 22/02/2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Seção Cidades@. Censo Demográfico 2010. Paraná. Curitiba. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 14/01/2011.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias, In: Otília Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato. A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos. p. 121- 192. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MENEZES, Fabiane Ziolla. Fenômeno Vertical. Gazeta do Povo. Caderno Perfil Imobiliário de Curitiba. Panorama. Edição de 11 dezembro 2011. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/perfilimobiliario/panorama/conteudo.phtml?tl=1&id=1200606&tit=Fenomeno-vertical>>. Acesso em 30/07/2012.
- MILLAN, Pollianna. Potencial construtivo da Linha Verde vai a leilão na terça. Gazeta do Povo. Caderno Vida e Cidadania. Seção Urbanismo. Publicado em 23 de junho de 2012. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1268212&tit=Potencial-construtivo-da-Linha-Verde-vai-a-leilao-na-terca>. Acesso em 20/01/2013.
- NAPOLITANO, Giuliana; STEFANO, Fabiane; MEYER, Carolina. Revista Exame. Edição 1017. Seção Mercado. A hora é de comprar ou vender imóveis?. Publicado em 30 de maio de 2012. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1017/noticias/a-hora-e-de-comprar-ou-vender-imoveis>>. Acesso em 15/06/2012.
- ROLNIK, Raquel. A Cidade e A Lei. Legislação, Política Urbana e territórios na Cidade de São Paulo. 3ª edição. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 2003.
- SANTOS, Milton. Economia Espacial. Críticas e Alternativas. 2. Ed. Coleção Milton Santos. São Paulo: EDUSP, 2007.
- SOUZA, Marcelo Lopes Mudar a Cidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium, Ituiutaba, v. 5,  
n. 1, p. 60-83, jan./jun. 2014

SOUZA, Nelson Rosário. Planejamento Urbano em Curitiba: Saber técnico, Classificação dos Cidadãos e Partilha da Cidade. Revista Sociologia Política. n.16, p. 107-122. Curitiba: UFPR, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 1998.