



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

SOLO CRIADO: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO EM CURITIBA

Maria Fernanda Incote Montanha Teixeira (PUC PR) - mfernanda.arq@gmail.com

Arquiteta, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUCPR. Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano, pela PUC PR e Université de Technologie de Compiègne, França. Consultora em planejamento e projeto urbano.

Tomás Antonio Moreira (PUC PR) - tomas.moreira@pucpr.br

Arquiteto, doutor. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU USP.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Urbanístico, o Solo Criado pressupõe a dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construir. A legislação municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo é responsável por determinar o quão adensável é cada área da cidade, estabelecendo, assim, limites à edificação no solo urbano. O instrumento Solo Criado refere-se à outorga do direito de edificar além do limite previamente estabelecido pela municipalidade, para ocupação de determinado solo.

Esse instrumento foi inicialmente idealizado no Brasil na década de 1970, concomitantemente a experiências norte-americanas e europeias. Dentre as principais motivações para sua concepção, Eros Grau aponta para a crescente pressão sobre o poder público para ampliações nos coeficientes de aproveitamento, já que possibilitando um maior adensamento o solo valoriza-se no mercado imobiliário. No entanto, o maior adensamento permitido acresce a demanda por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. O emprego do instrumento Solo Criado foi pensado originalmente com o objetivo de possibilitar a correção das distorções de apropriação desigual do solo urbano, e “a distribuição dos efeitos positivos ou negativos do zoneamento sobre a valorização dos imóveis” (GRAU, 1983, p. 56 - 58).

O primeiro documento brasileiro que trata do Solo Criado foi a Carta do Embu, publicado em 1976, que preconizou a aplicação de um único Coeficiente de Aproveitamento para todo o solo urbano, adensando áreas específicas através da aplicação do Solo Criado (GRAU, 1983, p. 55,56).

O instrumento Solo Criado foi aplicado à legislação brasileira – a partir da promulgação do Estatuto da Cidade – como uma forma de recuperação das valorizações fundiárias, determinando a aplicação dos recursos obtidos em ações de interesse social e de ordenamento do território, tanto de caráter de planejamento quanto da regularização e recuperação.

Dessa forma, a regulamentação federal do instrumento vai ao encontro das motivações que o originaram na década de 1970, fundadas sobre o princípio da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade, no entanto, deixa o Solo Criado vinculado à política urbana individual de cada município. Isso acarreta em diferentes formas de utilização do instrumento no território nacional, cada qual vinculada às diretrizes dos Planos Diretores dos municípios que decidem utilizar-se do instrumento. Sendo assim, há um amplo leque de opções para a sua efetivação dentro da política urbana municipal.

Hoje, no Brasil, o Solo Criado configura-se como um instrumento baseado na especulação imobiliária, estando presente somente nas cidades de maior porte – onde se verifica a existência de um mercado imobiliário dinâmico.

Curitiba aplica o Solo Criado desde 1991, caracterizando-se como uma das primeiras cidades no país a empregá-lo, antes mesmo da regulamentação do instrumento em Lei Federal. Sendo assim, Curitiba configura-se como um estudo de caso relevante para a compreensão de como esse instrumento urbanístico pode modificar morfologicamente a cidade e que tipo de benefícios e ônus ele pode reverter ao município.

A análise do percurso do instrumento em Curitiba é realizada nesse artigo através do exame da legislação urbanística municipal pertinente ao tema, caracterizando as diferentes fases de aplicação. Com isso é possível vislumbrar o direcionamento que o Solo Criado tem dentro do contexto da política urbana de Curitiba ao longo do tempo.

A compreensão de como o instrumento é aplicado à morfologia da cidade é realizada através da interpretação de mapas temáticos elaborados com referência nas diversas fases identificadas de aplicação do instrumento na legislação municipal.

Assim sendo, o artigo é finalizado com a apresentação das constatações de como a cidade de Curitiba pode vir a ser alterada a partir do uso do instrumento do Solo Criado, considerando o que a legislação permite para o adensamento do solo urbano. Dessa forma é possível observar como foi feita a gestão do instrumento na cidade.

Cabe esclarecer que o termo empregado nesse artigo é Solo Criado, em detrimento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (como é denominado o instrumento a partir do Estatuto da Cidade) em função da conotação implícita em cada um desses termos. No termo “Outorga Onerosa do Direito de Construir” fica implícito o ato de imposição de contrapartida, ou ônus, pela aquisição do direito de construir. Já no termo “Solo Criado” fica implícita somente a idéia de aumento do solo edificável. Tendo em vista que o último termo citado é mais abrangente, ele foi escolhido para denominar o instrumento de forma geral.

2 EXPERIÊNCIA DE CURITIBA

2.1 PRIMEIRA FASE DE APLICAÇÃO DO SOLO CRIADO EM CURITIBA – 1991

Curitiba possui um histórico de ações de planejamento urbano de caráter técnico, iniciado já na década de 1970, com a instituição de políticas de incentivos construtivos e fiscais em Zonas ou áreas da cidade cujo adensamento foi ou é planejado.

A utilização do instrumento Solo Criado na cidade de Curitiba tem enfoque na arrecadação de recursos para os programas de habitação de interesse social. O início da aplicação do instrumento em Curitiba se deu em uma época que o governo federal não vinha destinando muitos recursos à habitação de interesse social, razão pela qual foi estruturado como forma de obtenção de verbas destinadas a fundos cuja aplicação visa suprir o déficit habitacional (BACK, 2004, p. 128).

A primeira menção ao Solo Criado em Curitiba ocorreu na Lei Municipal nº 7.420/90, que determinava que os recursos obtidos através do instrumento fossem destinados ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), administrado diretamente pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT).

O Zoneamento e parâmetros de Uso e Ocupação do Solo foram estabelecidos pela Lei Municipal nº 5.234/75 e, sobre esses parâmetros, a Lei Municipal nº 7.841/91 regulamentou a possibilidade de aumento do Coeficiente de Aproveitamento em algumas Zonas através do instrumento Solo Criado.

A definição do instrumento na Lei nº 7.841/91 é apresentada como a “concessão de um aumento no potencial construtivo, assim entendido o aumento no Coeficiente de Aproveitamento máximo e na altura máxima de edificações”.

Em Curitiba, desde o início, o Coeficiente de Aproveitamento máximo sobre o qual incide o Solo Criado é diferenciado para cada Zona. Inicialmente, a utilização do instrumento estava limitada a algumas Zonas residenciais: ZR-1 Mercês, ZR-2, ZR-3 e ZR-4.

2.2 SEGUNDA FASE DA APLICAÇÃO DO SOLO CRIADO EM CURITIBA – 2000

A partir da Lei Municipal nº 9.801/2000, foram definidos os instrumentos da Política Urbana para a cidade de Curitiba, elencando entre eles o Solo Criado. Dentre os objetivos dos instrumentos da Política Urbana, destaca-se a instalação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espaços de uso público e a implantação de programas habitacionais de interesse social.

Concomitantemente, foi aprovada a Lei Municipal nº 9.800/2000, que regulamenta o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, estabelecendo o coeficiente básico de aproveitamento do solo para cada Zona, ou seja, o coeficiente que não considera o potencial construtivo adicional do Solo Criado.

A Lei Municipal nº 9.802/2000, revogou a Lei nº 7.841/91, e passou a regulamentar em quais áreas da cidade é permitida utilização do Solo Criado, bem como o acréscimo no Coeficiente de Aproveitamento e no número de pavimentos oferecidos pelo instrumento.

A partir da vigência da Lei 9.802, o FMH passa a poder ser destinado também a obras de infraestrutura e equipamentos vinculados à habitação de interesse social. A lei também outorga ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) a responsabilidade pelo constante monitoramento do uso do instrumento, para a realização de ajustes nos parâmetros urbanísticos, além da supressão ou acréscimo de Zonas e setores passíveis de sua aplicação.

A Lei Municipal nº 11.266/2004 adequou o Plano Diretor de Curitiba às diretrizes do Estatuto da Cidade, integrando ao Plano Diretor o instrumento Solo Criado (denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir pelo Estatuto), e instituindo que o instrumento deve ser utilizado para o adensamento de áreas já dotadas de infraestrutura, com acréscimo de Coeficiente de Aproveitamento limitado em até:

a) 02 (dois) para eixos estruturantes, eixos de adensamento e áreas de ocupação mista alta, média e baixa densidade;

b) 01 (um) para áreas com predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade e com destinação específica.

Essa Lei determinou ainda que os recursos obtidos com o instrumento sejam aplicados na (i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e regularização fundiária; (ii) promoção, proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental; (iii) ordenamento e direcionamento da ocupação urbana; (iv) criação de espaços de uso público de lazer e áreas verdes; e (v) implantação de equipamentos urbanos e comunitários.

2.3 TERCEIRA FASE DA APLICAÇÃO DO SOLO CRIADO EM CURITIBA – 2008

Em junho de 2008 foi aprovada a Lei Municipal nº 12.767/2008, que cria incentivos construtivos para terrenos localizados nos Pólos da Linha Verde. Esse eixo viário configura o Setor Especial da BR-116 (SE-BR-116) destinado à ocupação mista e de média-alta densidade habitacional. Os sete Pólos da Linha Verde são idealizados como áreas de ocupação diferenciada, onde se pretende adensamento, verticalização e implantação de usos mistos, identificados por edifícios de altura livre – conforme determina o Art. 2º dessa Lei.

Os parâmetros de uso e ocupação do solo permaneceram iguais aos determinados pela Lei nº 9.800/2000, porém a eles foi incluído o direito de “obter acréscimo de potencial construtivo oriundo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) ou

Transferência do Direito de Construir”, como forma de incentivo ao adensamento, verticalização, renovação dos usos existentes.

Percebe-se, portanto, um notável exemplo de ajuste pontual da utilização do instrumento após sua regulamentação original em 1991, e suas alterações significativas em 2000. Historicamente, percebe-se que o incentivo à utilização de uso misto dos lotes lindeiros ao trecho urbano da Rodovia BR-116 não havia se concretizado, sendo que a região permaneceu ocupada predominantemente por edificações de comércio atacadista. A partir da transformação do trecho urbano em Linha Verde, o ajuste trazido com a Lei Municipal nº 12.767/2008, possibilitou o adensamento ainda maior com a criação dos pólos. Assim, é possível observar um novo incentivo ao disparo de um maior desenvolvimento imobiliário da região, para o qual as disposições da Lei de 2000 não haviam sido suficientes.

Em julho de 2008 foi aprovada a Lei Municipal nº 12.816/08, que cria o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e altera a gestão do Fundo Municipal de Habitação (FMH), transformando-o em Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), procedimento necessário para adequar Curitiba às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que passa a destinar aos municípios recursos orçamentários para os programas de habitação de interesse social.

Dessa forma, os recursos do FMH (dentre eles os recursos obtidos através do Solo Criado), que eram administrados pela COHAB-CT, passaram a ser gerenciados pela Secretaria Municipal de Obras Públicas, através do FMHIS. O Fundo passa a ter um Conselho Gestor composto por cinco órgãos do poder público municipal, dois representantes dos movimentos populares e um representante da construção civil.

2.4 COMPARAÇÃO ANALÍTICA DOS TRÊS PERÍODOS DA APLICAÇÃO DO SOLO CRIADO EM CURITIBA

Tendo realizado a análise da legislação referente ao Solo Criado em seus três períodos em Curitiba, é possível avaliar as conseqüências dessa normatização sobre a cidade. Através da elaboração de uma série de mapas que mostram a variação dos parâmetros urbanísticos, é possível compreender como o instrumento altera a morfologia do território urbano, partindo da premissa segundo a qual o que é legalmente previsto acerca do instrumento pode se tornar real na cidade.

O Zoneamento de 1975 consolidou a configuração de Curitiba através dos Eixos Estruturais, inicialmente concebida a partir do Plano Diretor de 1966. O Zoneamento de 2000 conservou essa forma de estruturação urbana, pois embora tenha criado novas Zonas

e alterado o perímetro de Zonas existentes, manteve a essência fundamental da conformação do Zoneamento em eixos estruturais, conforme é possível observar nas Figuras 01 e 02.

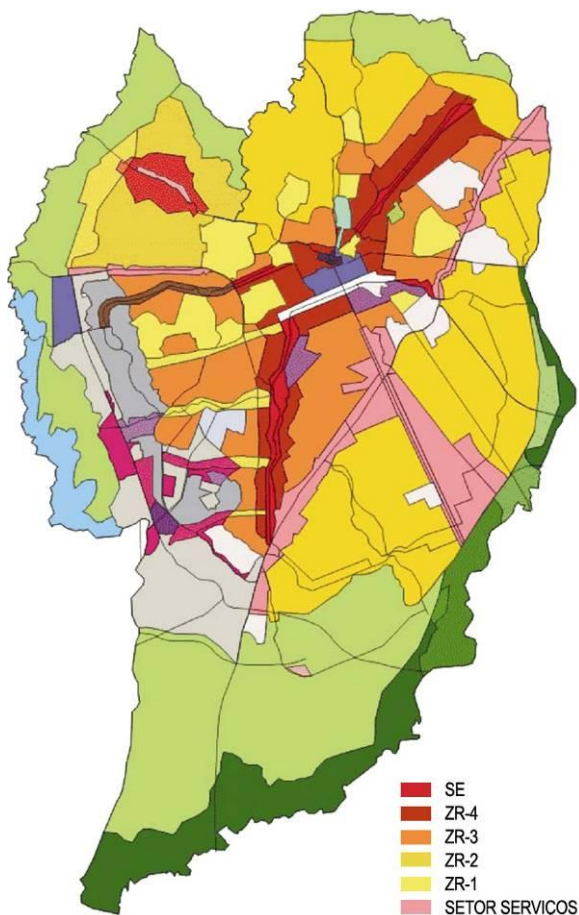


Figura 01: Mapa de Zoneamento de 1975.
FONTE: IPPUC, 2004.

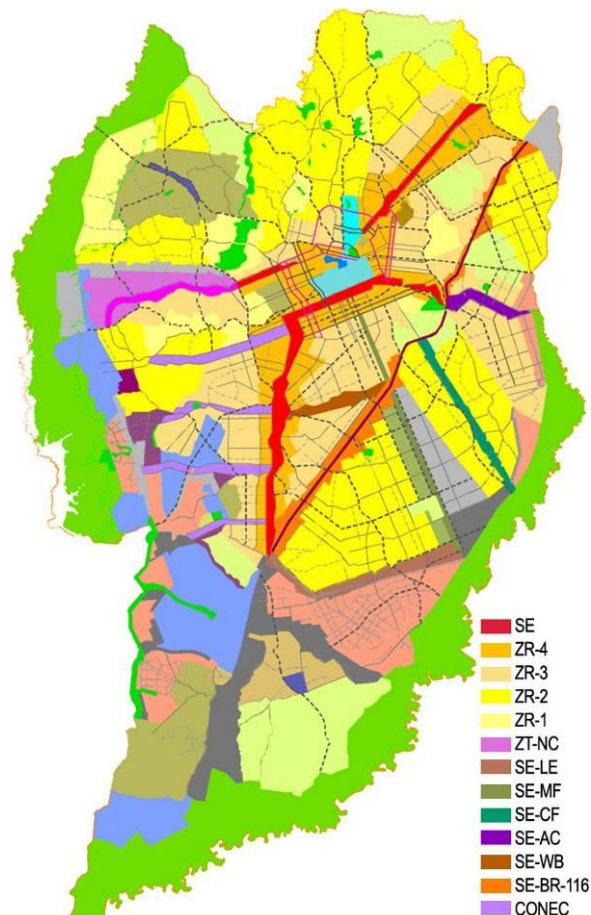


Figura 02: Mapa de Zoneamento de 2000.
IPPUC, 2010.

No entanto, o Solo Criado foi aplicado de forma distinta sobre os Zoneamentos de 1975 e de 2000. O conjunto de mapas ilustrados na Figura 03 possibilita a comparação da normatização do Solo Criado ao longo de suas três fases de utilização.

Nas colunas 1, 2 e 3 são apresentadas as Leis de Solo Criado, em respeito ao Zoneamento para cada uma das três fases aqui apresentadas. Na linha A são apresentados os Coeficientes de Aproveitamento básicos (estabelecidos pelos Zoneamentos); na linha B os Coeficientes de Aproveitamento máximos (permitidos pelo Solo Criado) e na linha C a diferença entre eles (que resulta nos Coeficientes de Aproveitamento acrescidos). O resultado do cálculo do Coeficiente de Aproveitamento acrescido mostra as diferenças de adensamento que podem ocorrer com a aplicação do Solo Criado em diferentes Zonas da cidade (as Zonas são identificadas nas Figuras 01 e 02).

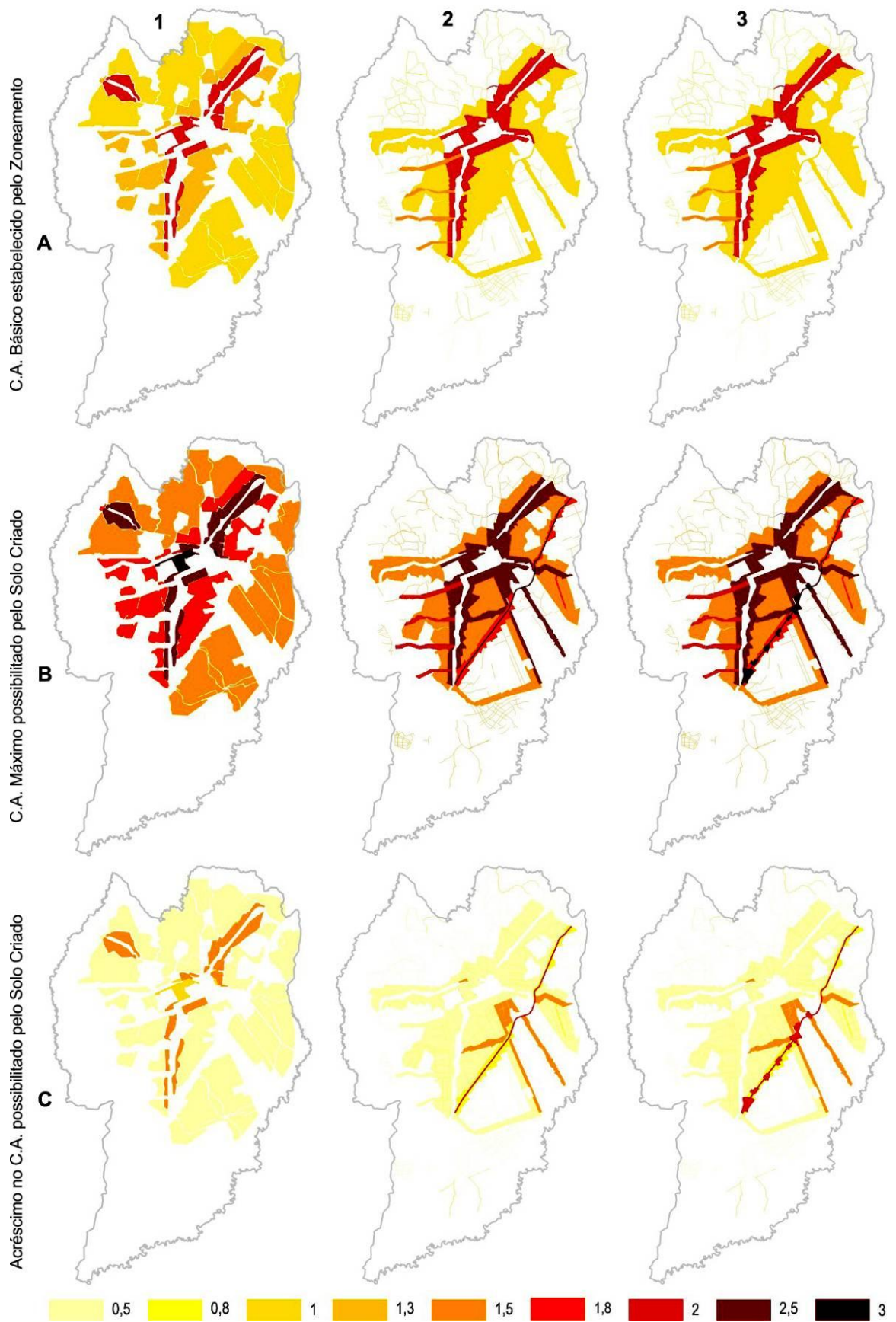


Figura 03 – Seqüência comparativa de mapas de Coeficiente de Aproveitamento para as três fases do Solo Criado
Fonte: Elaboração da autora. Base cartográfica IPPUC, 2004/ IPPUC, 2000.

Comparando as colunas 1 e 2 (Figura 03), fica evidenciado que Leis promulgadas em 2000 trazem alterações significativas em relação às áreas da cidade que admitem o Solo Criado, considerando o que era permitido inicialmente pela Lei de 1991. Toda a porção norte e parte da porção sudeste da cidade deixam de comportar a utilização do instrumento.

Isso ocorre principalmente porque a Zona Residencial 2 (ZR-2) admitia o Solo Criado pela Lei de 1991, passando a restringi-lo, a partir da Lei de 2000, somente aos lotes com testada para as Vias Setoriais e Coletoras 1 e 2.

Essa restrição foi realizada com a justificativa de uma constatação, pelo Poder Público, de que a ZR-3 vinha sendo subutilizada, pois o mercado havia percebido que a aquisição de lotes na ZR-2 e posterior acréscimo de Solo Criado era economicamente mais vantajosa do que a aquisição de lotes em ZR-3. Esse fato levou a um indesejado processo de adensamento e verticalização da ZR-2, que passou a ter edificações de três pavimentos ao lado de residências unifamiliares de um só pavimento.

A Lei nº 9.802/00 veio corrigir esse processo de adensamento e verticalização indesejado. Além de restringir a aplicação do Solo Criado à ZR-2, a Lei nº 9.802/00 objetivou também promover o adensamento da ZR-3, aumentando as áreas passíveis de utilização do instrumento, através das áreas incorporadas à ZR-3 e ZR-4.

Ainda comparando as colunas 1 e 2 (Figura 03), observam-se as alterações estruturais que o Solo Criado sofreu da Lei de 1991 para a de 2000, com a redução da área de aplicação do instrumento, que passa a ser mais direcionada. Isso também ocorre devido à criação dos Setores Especiais do Sistema Viário, pelo Zoneamento de 2000, e a permissão de utilização do Solo Criado nas vias pertencentes ao Setor Especial das Vias Prioritárias 1 e 2, Setor Especial das Vias Coletoras 1, 2 e 3; e Setor Especial das Vias Setoriais.

Quando analisado o mapa 1-C (Figura 03), que esboça o acréscimo no Coeficiente de Aproveitamento propiciado pelo Solo Criado, percebe-se que em 1991 as áreas que estavam sujeitas ao maior acréscimo pertenciam à ZR-4. Mais adiante nesse artigo é demonstrado que o fato da ZR-4 permitir maior adensamento através do Solo Criado promoveu uma vasta utilização do instrumento em partes dessa Zona.

Contudo, a Lei de 1991 possibilitava uma aplicação muito pulverizada do Solo Criado, o que veio a ser alterado em 2000. Comparando os mapas 1-C e 2-C (Figura 03), nota-se que os maiores acréscimos no Coeficiente de Aproveitamento deixam de ocorrer na ZR-4 – ao longo do eixo estrutural norte-sul – e passam a existir no Setor Estrutural da BR-116, e nos Setores Especiais das avenidas Wenceslau Braz, Marechal Floriano Peixoto, Comendador Franco e Afonso Camargo – na porção leste do município.

O mapa 2-C também demonstra que, a partir de 2000, sofrem maior acréscimo no Coeficiente de Aproveitamento as áreas centrais conformadas na Zona Residencial Alto da Glória, Zona Residencial Mercês, ZR-3 Rebouças/ Prado Velho e Zona Residencial 4 Batel.

Além dessas Zonas, a Lei de 2000 direciona a aplicação do Solo Criado para Vias Coletoras, Prioritárias e Setoriais de forma diferenciada, tratando essas vias com parâmetros de Coeficiente de Aproveitamento distintos da Zona em que elas se inserem através da aplicação do instrumento.

Conclui-se, a partir da observação dos mapas 2-C e 3-C, que a Lei Municipal nº 12.767/2008, que instituiu os Pólos da Linha Verde, torna ainda mais pontual a aplicação do Solo Criado, que ali se restringe a perímetros de poucas quadras.

Através da observação do mapa 3-C, nota-se que atualmente as Zonas que permitem os maiores acréscimos no Coeficiente de Aproveitamento através do Solo Criado são os Pólos da Linha Verde e o Setor Especial BR-116, possibilitando o acréscimo do Coeficiente de Aproveitamento em 2, além do que o Zoneamento já permite.

Em seguida, as há diversas Zonas que apresentam um acréscimo de 1,5 no Coeficiente de Aproveitamento: Setores Especiais das avenidas Marechal Floriano Peixoto, Comendador Franco, Afonso Camargo e Wenceslau Braz; Zona Residencial Alto da Glória, Zona Residencial Mercês, ZR-3 Rebouças/ Prado Velho e ZR-4 Batel.

A Zona de transição da BR-116 tem a possibilidade de acréscimo do Coeficiente de Aproveitamento de 0,8.

Essas Zonas permitem um maior adensamento, em detrimento das outras onde também se aplica o instrumento, que sofrem acréscimo de apenas 0,5 no Coeficiente de Aproveitamento.

A conformação da variação da altura (em pavimentos) é muito semelhante a do Coeficiente de Aproveitamento, conforme se verifica na série de mapas a seguir, apresentada pela Figura 04.

Nas colunas 1, 2 e 3 são apresentadas as Leis de Solo Criado, em respeito ao Zoneamento para cada uma das três fases aqui apresentadas. Na linha A são apresentadas as alturas básicas (estabelecidas pelo Zoneamento); na linha B as alturas máximas (permitidas pelo Solo Criado) e na linha C a diferença entre elas (que resulta no acréscimo de altura proporcionado pelo Solo Criado). O resultado do cálculo da altura acrescida mostra as diferenças de verticalização que podem ocorrer com a aplicação do Solo Criado em diferentes Zonas da cidade.

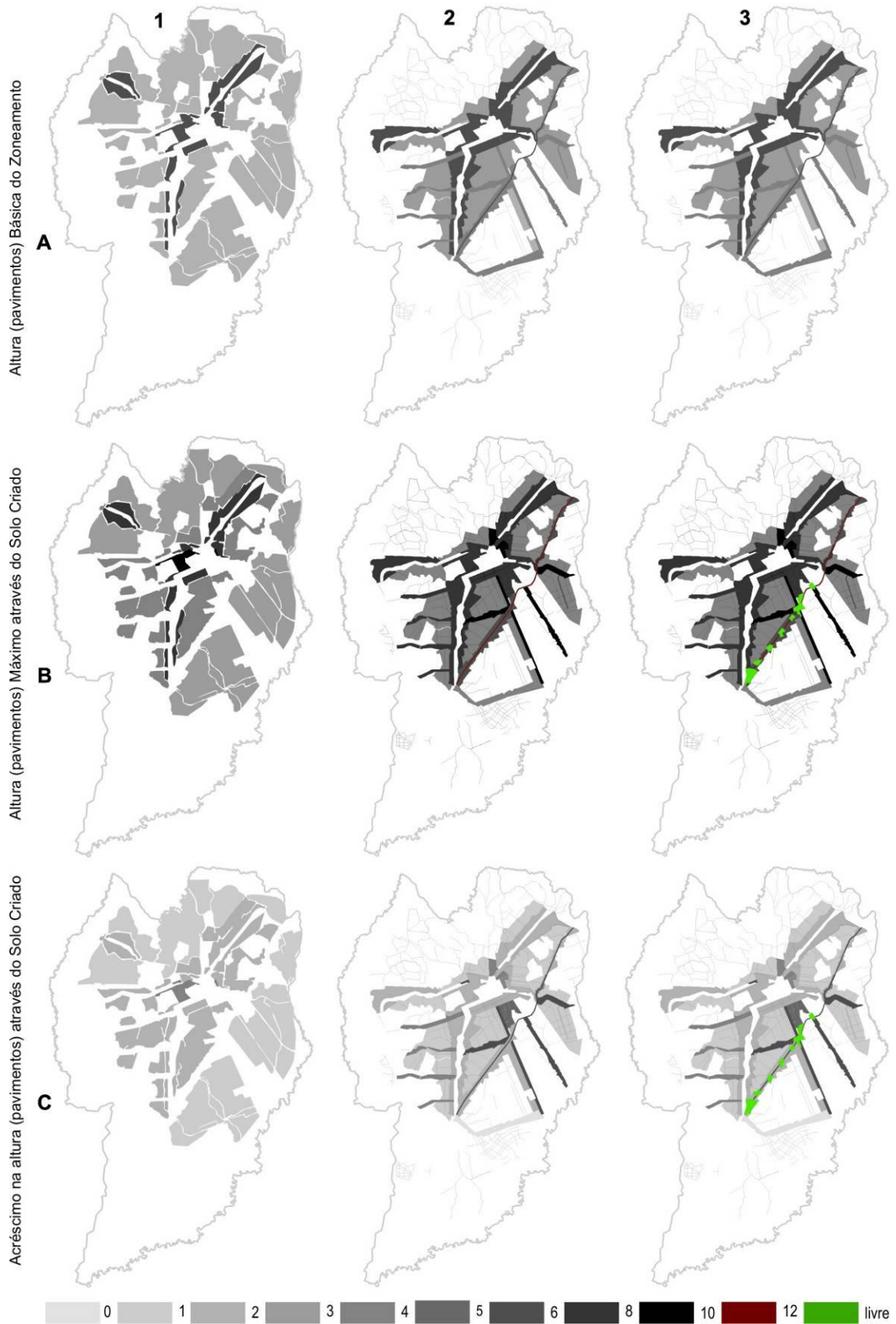


Figura 04 – Sequência comparativa de mapas de altura (em pavimentos) para as três fases do Solo Criado.

Fonte: Elaboração da autora. Base cartográfica IPPUC, 2004/ IPPUC, 2000.

Percebe-se que as Zonas com maior acréscimo no Coeficiente de Aproveitamento através do Solo Criado também obtêm maiores acréscimos de altura em pavimentos (conforme se observa na linha C da Figura 04), sendo: Setores Especiais das avenidas Marechal Floriano Peixoto, Comendador Franco, Afonso Camargo e Wenceslau Braz; Zona Residencial Alto da Glória, Zona Residencial Mercês, ZR-3 Rebouças/ Prado Velho e ZR-4 Batel.

A análise final busca identificar o comportamento do Coeficiente de Aproveitamento básico e do Coeficiente de Aproveitamento máximo – atingido através do Solo Criado – em relação ao adensamento planejado para a cidade de Curitiba. O desenho para as densidades de ocupação consta no mapa anexo na Lei do atual Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.266/2004), sendo denominado pelo Plano “Mapa Esquemático de Densidades de Ocupação”. A Figura 06 ilustra a comparação entre o desenho planejado e os adensamentos obtidos com e sem a utilização do Solo Criado.

Na Coluna 1 é apresentado o mapa esquemático de densidades, tal como é colocado anexo ao Plano Diretor, dividindo a cidade em áreas de alta, média e baixa densidade.

Na Coluna 2 são apresentados os mapas de Coeficientes de Aproveitamento básicos e na Coluna 3 os mapas de Coeficientes de Aproveitamento máximos (obtidos através do uso do Solo Criado). Como o mapa esquemático de densidades do Plano Diretor não especifica qual é o intervalo de coeficientes de aproveitamento para considerar as densidades como altas, médias ou baixas, foram consideradas três hipóteses de intervalos possíveis, ilustradas nas linhas A, B e C.

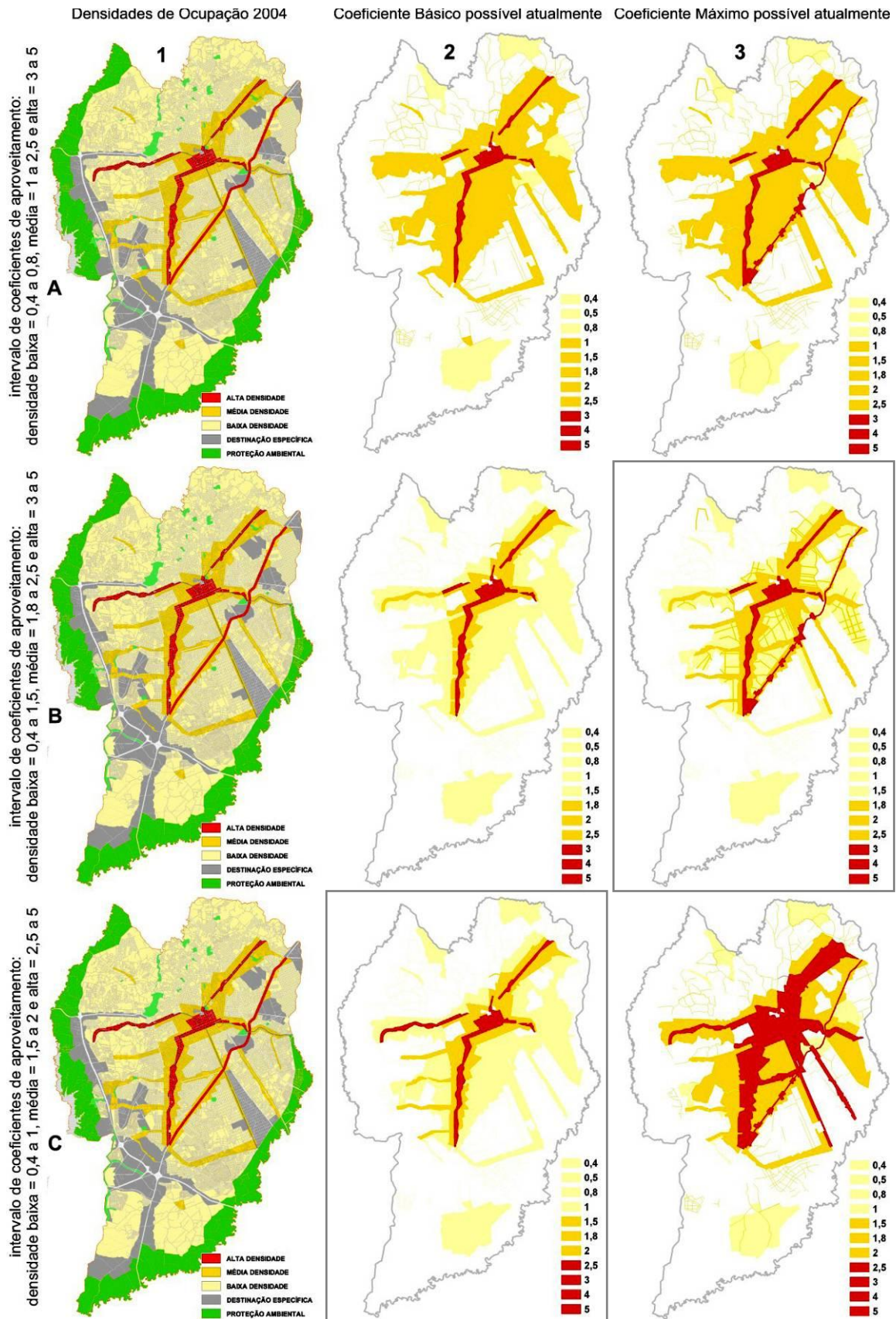


Figura 06 – Sequência comparativa entre a densidade de ocupação planejada (Plano Diretor 2004) e densidade de ocupação possíveis com e sem a utilização do Solo Criado.
Fonte: Elaboração da autora. Base cartográfica IPPUC, 2004/ IPPUC, 2000.

Conforme se observa no mapa 3-C (Figura 06), das hipóteses de intervalos apresentadas, a que logrou maior êxito em se aproximar do desenho encontrado no mapa de densidades de ocupação do Plano Diretor foi a que apresenta o Coeficiente de Aproveitamento máximo, obtido com o uso do Solo Criado, que tem como baixa densidade o intervalo de coeficientes entre 0,4 e 1,5, média densidade entre 1,8 e 2,5 e alta densidade entre 3 e 5.

O mapa esquemático de densidades de ocupação, apresentado em anexo à Lei do Plano Diretor de 2004 e representado na coluna 1 (Figura 06), coloca a diretriz de ordenamento urbano para Curitiba, em caráter propositivo. A comparação desse mapa com os mapas que simulam o adensamento atingível através do Coeficiente de Aproveitamento básico e máximo demonstram que, atualmente, não é possível atingir a densidade planejada sem o uso do Coeficiente de Aproveitamento adicional proporcionado pelo instrumento Solo Criado, já que o resultado que mais se aproxima ao planejado utiliza o Coeficiente de Aproveitamento máximo.

O mapa 2-C (Figura 06) demonstra o Coeficiente de Aproveitamento básico que mais se assemelha ao planejamento do adensamento do Plano Diretor. No entanto, nota-se que o parâmetro básico não contempla a alta densidade planejada para a Linha Verde, área da cidade que vem sendo sofrendo as ações de planejamento urbano mais recentes.

2.5 EFETIVAÇÃO DO SOLO CRIADO EM CURITIBA

O levantamento mais recente das informações relativas à aplicação do Solo Criado em Curitiba ocorreu no ano de 2003, para subsidiar a adequação do Plano Diretor de 2000 ao Estatuto da Cidade. Não há um levantamento posterior elaborado por qualquer órgão público em relação ao instrumento.

Esses dados, sendo desatualizados e sem um nível de detalhamento adequado para uma análise mais aprofundada, permitem apenas algumas considerações sobre o que foi efetivado na cidade de Curitiba com o uso do Solo Criado, durante os primeiros onze anos de utilização do instrumento.

A partir da análise dos mapas que localizam a aplicação do Solo Criado até 2003 (Figura 07), verifica-se que houve a concentração do instrumento nas áreas centrais que correspondem à ZR-4. Em seguida, percebe-se que houve uma aplicação significativa, embora muito menor, nas ZR-3 e ZR-2. A ocorrência de Solo Criado em outras Zonas se deu de forma mais esparsa.

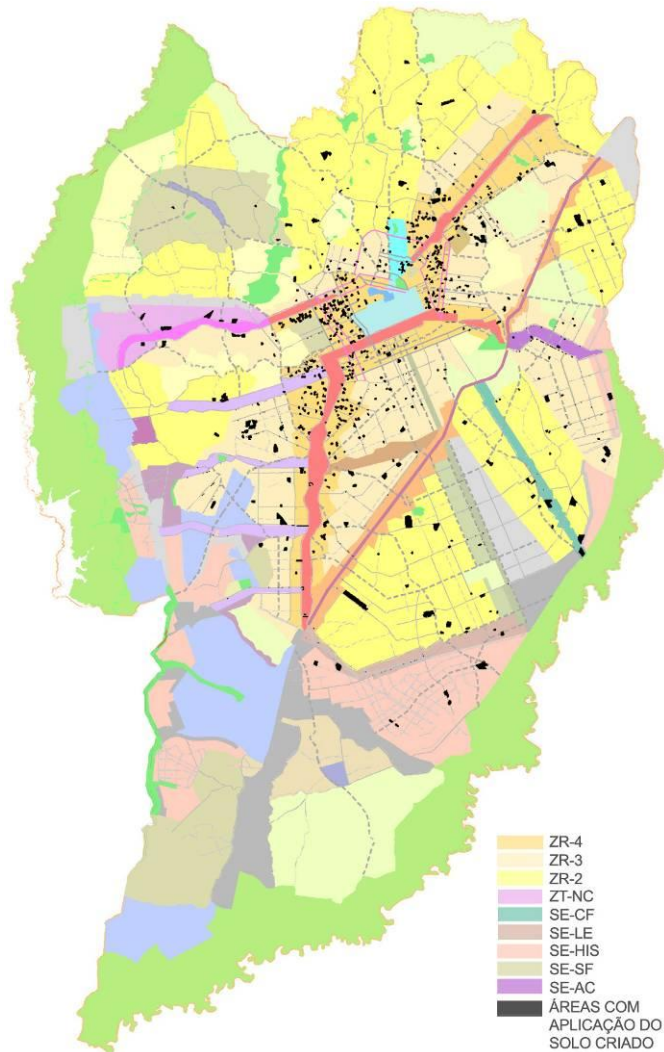


Figura 07: Áreas com aplicação do Solo Criado até 2003.
 Fonte: Zoneamento IPPUC, 2000. Solo Criado IPPUC, 2003.

É interessante observar que a compilação desses dados ocorreu em 2003, apenas dois anos após a aprovação da Lei nº 9.802/2000, que alterou os parâmetros de aplicação do Solo Criado desenvolvidos inicialmente na Lei nº 7.841/1991. Desse modo, a conformação evidenciada na breve análise acima é, sobretudo, fruto da Lei de 1991 – então vigente por nove anos – do que da Lei de 2000 – que estava vigente, na época dessa compilação de dados, por apenas três anos.

Retornando ao mapa 1-C (Figura 03), que mostra o acréscimo máximo no Coeficiente de Aproveitamento através do Solo Criado possibilitado pela Lei nº 7.841/1991, é possível verificar como se comporta a aplicação do instrumento sobre essa legislação inicial do Solo Criado e sobre o Zoneamento de 1975. Os maiores acréscimos no Coeficiente de Aproveitamento através do Solo Criado eram de 1,0 para a ZR-4 Batel/ Centro/ Mercês/ São Francisco/ Alto da XV/ Alto da Glória, e de 1,5 para as demais ZR-4.

A Figura 07 demonstra que foi a ZR-4 (do Zoneamento de 1975) abarcou o maior número de imóveis que utilizaram o instrumento, sendo essa a Zona que admitia os maiores acréscimos no Coeficiente de Aproveitamento através do Solo Criado, até o ano de 2000.

Com a Lei nº 9.802/2000 a ZR-4 deixa de ser a Zona que permite maior acréscimo no Coeficiente de Aproveitamento, passando a assumir esse papel os Setores Estruturais da BR-116 e das avenidas Marechal Floriano Peixoto, Comendador Franco, Afonso Camargo e Wenceslau Braz. No entanto, a aplicação do instrumento nesses locais havia sido pouco significativa até o ano de 2003.

2.6 ARRECADAÇÃO OBTIDA ATRAVÉS DO SOLO CRIADO AO FMH/FMHIS

Em relação aos valores arrecadados, constituindo receita para o Fundo Municipal de Habitação e atualmente Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, é possível perceber que houve dois períodos de grande arrecadação. O primeiro período de maior arrecadação ocorreu no ano de 1995 e o segundo no ano de 2008. Os anos que apresentaram menor representatividade na arrecadação com o Solo Criado foram 2003 e 2004, conforme é representado no gráfico da Figura 08.

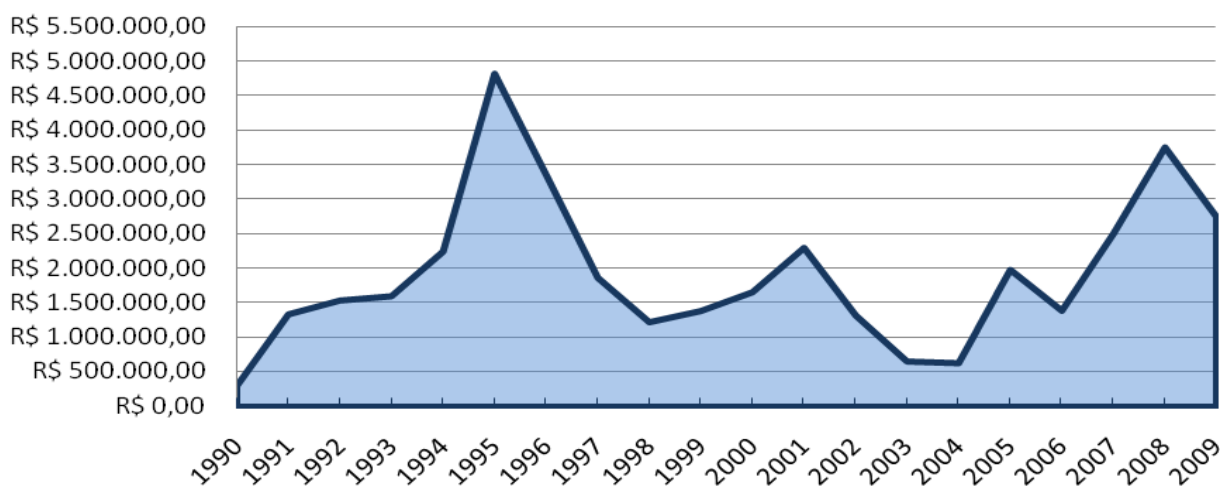


Figura 08 – Gráfico da receita de Solo Criado no Fundo Municipal de Habitação – FMH/FMHIS
Fonte: Elaborado pela autora, informações do Departamento de Finanças COHAB-CT 2010.

Observa-se sincronia nos momentos de grandes oscilações no ritmo de arrecadação do Solo Criado e de oscilações sofridas pelos mercados imobiliário e da construção civil – duas atividades historicamente influenciadas pelas conjunturas econômicas nacionais e internacionais, demonstradas principalmente pelos picos de arrecadação em 1995 e 2008.

Isso evidencia que, muito embora tenha por origem o controle e gestão do espaço urbano, o instrumento Solo Criado é operado de modo intimamente ligado ao mercado imobiliário, no que não se encerra uma crítica, mas somente uma constatação acerca das inter-relações das forças de mercado e de gestão pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentadas as análises sobre as possibilidades que o Solo Criado oferece à modificação da morfologia da cidade de Curitiba, têm lugar algumas conclusões sobre a aplicação do instrumento.

O fato da área de abrangência do Solo Criado ter diminuído de 1975 para 2000, e de em 2008 o instrumento ter uma nova inserção sobre áreas pontuais da Linha Verde, denota que as ações de planejamento buscaram uma aplicação mais direcionada, e até pontual, do instrumento sobre o tecido urbano.

Interessante notar que a justificativa do poder público para que a ZR-2 tenha sido destituída da utilização do Solo Criado, a partir de 2000, é de que ela vinha sendo adensada de forma indesejada, com uma procura pela compra de lotes na ZR-2 maior do que na ZR-3, com posterior aquisição de Solo Criado para acrescer o Coeficiente de Aproveitamento e altura nos lotes da ZR-2. No entanto, se observado o mapa que mostra a ocorrência de Solo Criado na cidade de Curitiba até o ano de 2003 (Figura 07), verifica-se que a efetivação do instrumento na ZR-2 não foi tão significativa. A quantidade de lotes que se utilizaram do instrumento nessa Zona não é superior a da ZR-3.

Contudo, a análise realizada leva à conclusão de que a aplicação inicial do instrumento em Curitiba, entre os anos de 1991 e 2000, ocorre sobre uma área vasta da cidade, o que não colaborou para a dinamização do instrumento e efetivação plena de seu papel dentro do planejamento da ocupação do solo no município.

Como demonstrado na seção anterior, o Solo Criado é um instrumento cuja efetivação flutua com a dinâmica do mercado imobiliário e da construção civil. Dessa forma, como garantia de sua efetivação sobre o território, o planejamento urbano de Curitiba tendeu a direcioná-lo e concentrá-lo em áreas bastante específicas da cidade.

Dessa forma, conclui-se que o Solo Criado, em Curitiba, vem sendo aplicado pelo Poder Público de forma a buscar a captação dos interesses do mercado imobiliário, a fim de torná-lo uma fonte de recursos mais efetiva.

Não obstante, conclui-se também que o Solo Criado é aplicado de forma conjunta ao Zoneamento, a partir do ano de 2000, permitindo um maior adensamento de algumas áreas

da cidade em detrimento de outras, gerando, através disso, recursos aos programas de habitação de interesse social. A relação com o Zoneamento impede que ocorram distorções da utilização do instrumento em relação às diretrizes de ocupação do solo no município.

O fato de os recursos obtidos através instrumento estarem atrelados à dinâmica do mercado imobiliário limita seu sucesso nas épocas de baixa procura por solo urbano. Dessa forma, o instrumento não provê plenamente de recursos o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Curitiba, sendo necessária a obtenção de recursos vinculados a fontes diferentes de arrecadação de modo a manter ativos os programas de interesse social.

Curitiba possui uma regulamentação e aplicação do Solo Criado bastante desenvolvidas em comparação com a grande maioria das cidades brasileiras. No entanto, carece de legislação de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo atualizada e vinculada às diretrizes do Plano Diretor de 2004, em que a aplicação do instrumento Solo Criado, assim como dos demais instrumentos da política urbana municipal, passe por avaliações acerca de seu rumo pelo Poder Público em conjunto com a sociedade.

Destaca-se, também, a necessidade de acompanhamento contínuo da aplicação e utilização do instrumento, de modo a oferecer aos gestores urbanos dados fiéis sobre as alterações morfológicas introduzidas pelo instrumento na cidade, proporcionando subsídios ao planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

BACK, Carla Cintia. **Os limites e contradições da aplicação dos instrumentos do estatuto da cidade em Curitiba e Blumenau: “transferência do direito de construir” e “Outorga Onerosa do Direito de Construir”**. 2004. 241 f. Dissertação (Mestrado Em Engenharia Ambiental) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 15 jan. 2010.

BRASIL. Lei Federal nº 11.124/05. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96624/lei-11124-05>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. **Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir. Relatório do grupo de estudos que analisou os Instrumentos de Política Urbana denominados no Estatuto da Cidade e a suas adequações necessárias para o cumprimento das novas diretrizes**. Curitiba, 2003. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Outorga%20onerosa%20do%20Direito%20de%20Construir%20e%20Transfer%20C%20Ancia%20do%20Direito%20de%20Construir.PDF>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 5.234/75. Modifica a Lei nº 4199/72e dá outras providências. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/735cd5bfb1a32f34052568fc004f61b8/826188eeab86e85b032569030075ce7a?OpenDocument>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7.420/90. Cria o fundo municipal de habitação, revoga a lei nº 6.205/81 e as disposições da lei nº 6.952/86.

CURITIBA. Lei Municipal nº 7.841/91. Institui Incentivos Para A Implantação De Programas Habitacionais De Interesse Social. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.800/2000. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 9.802/2000. Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/publico/secretaria.aspx?id=27&servico=37>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 11.266/2004. Dispõe sobre a adequação do plano diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - lei federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 12.767/2008. Define a localização dos pólos no trecho sul do setor especial da BR-116 - SE-BR-116, cria incentivos construtivos para terrenos situados nos pólos, no SE-BR-116 e na Zona de transição da BR-116 - ZT-BR-116 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Lei Municipal nº 12.816/2008. Dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, altera dispositivos da lei municipal nº 9.802, de 3 de janeiro de 2000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/328856/lei-12816-08-curitiba-pr>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Decreto nº 86/1992. Regulamenta a lei nº 7.841, de 19 de dezembro de 1991. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Decreto nº 196. Regulamenta a Lei nº 9.802 de 03 de janeiro de 2000 que Institui Incentivos para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

CURITIBA. Decreto nº 1094/2008. Aprova o Regulamento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br>>. Acesso em 15 jan. 2010.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA / CEPAM. **Carta do Embu**. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. Embu, 1976.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano: regiões metropolitanas, Solo Criado, zoneamento e controle ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.