




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **A recuperação de mais valias fundiárias e a Operação Urbana Linha Verde**

The land value capture and the *Linha Verde*  
Urban Operation

*Marcelle Borges Lemes da Silveira, mestrande do Programa de  
Pós-Graduação em Planejamento Urbano UFPR,  
marcelle.bls@gmail.com*

## RESUMO

A pesquisa é uma contribuição para o estudo da aplicação de instrumentos de captura de mais valias fundiárias, na medida em que analisa a adoção do instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) para financiamento do grande projeto urbano da Linha Verde, em Curitiba/PR. A Lei Federal nº10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, institui instrumentos que visam garantir a distribuição de maneira equitativa os ônus e bônus dos processos de urbanização, os quais poderão ser adotados pelos municípios para fins de promoção do desenvolvimento urbano. Entre estes instrumentos está a Operação Urbana Consorciada, a qual consiste numa parceria público privada que se dá para fins de implementação de grandes projetos urbanos, através da flexibilização de parâmetros urbanísticos e execução de obras de infraestrutura que geram uma valorização nos imóveis do perímetro definido pelo instrumento, a qual será capturada pelo poder público para viabilizar novas obras de melhoramento urbano na região. A OUC foi adotada pelo município de Curitiba para a revitalização e requalificação da antiga BR 116, a qual corta a cidade e passa a ser denominada como Linha Verde. Após análise do processo de implementação em relação as mudanças de uso e ocupação do solo, assim como a variação do preço da terra na região, constatou-se a não efetivação do instrumento em relação a captura das mais valias fundiárias até o momento em que esse artigo foi elaborado. Assim como foi possível constatar a sua ineficiência na garantia das transformações urbanísticas propostas para o perímetro da OUC.

**Palavras Chave:** Operação Urbana, Linha Verde, recuperação de mais valias fundiárias, Estatuto da Cidade, gestão social da valorização da terra.

## ABSTRACT

This research is a contribution to the study about the use of value capture instruments, analyzing the use of Urban Operation to finance Linha Verde urban Project in Curitiba/PR. The Federal Law n. 10.257/2001, known as "Estatuto da Cidade", has instruments that can be applied by municipalities in order to socialize the benefits of urbanization processes. Among them, the Urban Operation, which consists of a private public partnership that is given for the purpose of implementing large urban projects, by flexibilizing urban parameters and improving the infrastructure in the region of the Urban Operation, wich causes the land price increases that will be captured. The instrument was adopted by Curitiba's municipality in purpose of the revitalization and re-qualification of BR 116 wich cross the city and now calls Linha Verde. After analyzing the changes in land use and occupation after the implementation and the variation of the land price in the region as well, it was verified that the instrument was not effective in capture of the land value. And it was verified its inefficiency to guarantee the urban transformations proposed for the perimeter of the Urban Operation.

**Keywords/Palabras Clave:** Urban Operation, Linha Verde, land value capture, Estatuto da Cidade, social management of land value appreciation.

## INTRODUÇÃO

As cidades são, atualmente, expressão da acumulação de riqueza e poder que se dá a partir das relações de produção capitalista. Mais do que isso, o espaço passa a fazer parte dos circuitos de valorização do capital, estabelecendo uma relação dialética com o capitalismo, já que é necessário para a existência e reprodução da sociedade (BOTELHO, 2007). Nesse contexto, se estabelece uma lógica especulativa mercantil da produção do espaço urbano, de forma a criar novas maneiras de acumulação do capital (FIX, 2009; BOTELHO, 2007). O solo e as benfeitorias relacionadas a ele adquirem valor de troca, definido pela expectativa que se estabelece enquanto possibilidade de obtenção de lucro futuro decorrente da expectativa que se tem do uso e ocupação do solo urbano (HARVEY, 1990).

Algumas ações e decisões urbanísticas acabam alterando o preço da terra, como por exemplo a realização de obras de infraestrutura urbana ou mesmo a instalação de equipamentos públicos (MOREIRA e NETO, 2013). Outras ações que influenciam o preço da terra são: as alterações na legislação urbanística que mudam os parâmetros de uso e ocupação do solo; alteração do perímetro urbano que transforma áreas rurais em áreas urbanas – ou seja, áreas cujo preço inicialmente é baixo porém acaba aumentando em decorrência de projetos de urbanização. Essas são ações e decisões as quais partem do Poder Público e resultam, muitas vezes, no incremento do valor de troca do solo, o que acaba por beneficiando apenas alguns entes privados, ao passo que os custos são de toda a sociedade (SMOLKA, 2014; MOREIRA e NETO, 2013).

O Estatuto da Cidade, como ficou conhecida a Lei Federal no 10.257/2001, vem para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, relativos ao capítulo de Política Urbana. Algumas inovações são trazidas pela legislação, como o detalhamento do conceito de função social da propriedade (que é apenas citado na Constituição), a regulamentação de instrumentos para intervenção nos mercados de terra, renovação dos princípios e diretrizes que os entes federativos devem cumprir nas políticas urbanas, maior facilidade de condução de processos de regularização fundiária e a ideia de que o planejamento urbano deve construir a gestão democrática da cidade (PIZA, SANTORO, CYMBALISTA, 2005).

Nesse sentido, o Estatuto estabelece instrumentos que se prestam a fazer a redistribuição dos ônus e bônus dessas alterações urbanas para a coletividade, partindo do princípio da gestão social da valorização da terra (SANTORO e CYMBALISTA, 2005). Esse processo consiste em construir e fazer funcionar os mecanismos regulatórios que garantam que a valorização da terra seja, de alguma maneira, redistribuída para toda a coletividade de forma que esta também se beneficie das ações públicas que antes apenas beneficiariam alguns entes privados (SANTORO e CYMBALISTA, 2005; SMOLKA, 2014). Entre esses instrumentos com potencial para fazer a distribuição mais equânime da valorização imobiliária resultante de transformações urbanas, está a Operação Urbana Consorciada (OUC).

Em dezembro de 2011, Curitiba estabeleceu sua primeira Operação Urbana na região conhecida como Linha Verde, através da lei municipal nº 13.909. O objetivo do projeto era realizar a integração metropolitana através do estabelecimento, no antigo trecho urbano da BR-116, de uma Via Estrutural, nos moldes consagrado pelo modelo de planejamento da cidade, que combinava canaléticas exclusivas para ônibus biarticulados (com grande capacidade) e as estações tubo (BRT). O projeto deveria se estabelecer segundo princípios de eficiência do sistema viário, uso e ocupação do solo urbano e o sistema de transportes, visando o desenvolvimento econômico, social e preservação ambiental da área em questão (IPPUC, 2016).

Tendo em vista o contexto exposto, busca-se, neste artigo, analisar a aplicação do instrumento da OUC em Curitiba, na OU Linha Verde, de forma a compreender o impacto do projeto nos preços e usos dos imóveis dentro do perímetro estabelecido e se, de fato, o instrumento se efetivou na captura das mais valias fundiárias geradas pelo esforço coletivo.

## O INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

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

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

De forma mais prática, pode-se dizer que as Operações Urbanas Consorciadas são intervenções de grande porte, que visam uma significativa transformação paisagística, com alterações no uso e ocupação do solo e que necessitam de infraestrutura e melhorias urbanas, viabilizadas através de uma parceria público-privada, flexibilização dos índices urbanísticos e características de parcelamento. Geralmente, é esperado que as transformações decorrentes das obras promovidas pelo poder público municipal gerem um incremento no preço dos imóveis na área atingida. O instrumento é utilizado de forma a delimitar um perímetro no qual a recuperação da valorização será reinvestida, de forma que os recursos obtidos não possam ser utilizados em outras áreas da cidade.

Para mediar a participação privada no processo de transformação urbana, o poder público pode conceder incentivos como a flexibilização nos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo da área a ser atingida pelo instrumento. Entre eles está a concessão de potencial adicional de construção, que se dá através da emissão de certificados que são comercializados na bolsa de valores e só podem ser utilizados na área delimitada pelo instrumento e seguindo limites estabelecidos em legislação específica municipal. A venda desses certificados antecipa a obtenção de recursos que poderão ser aplicados na obras e melhorias urbanas da região delimitada pela Operação Urbana, ao mesmo tempo em que confere aos proprietários dos certificados títulos sobre possíveis valorizações futuras.

O conceito das OUCs foi influenciado pelas Zones D'Aménagement Concerté (ZAC), ou Zonas de Ocupação Concertada que foram instituídas no código urbano francês em dezembro de 1967 (LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT, 2016). O princípio das ZAC é de existir uma maior interferência do Estado no desenvolvimento urbano, dentro do perímetro estabelecido enquanto ZAC, de forma a fazer com que o capital privado fosse aplicado em favor dos interesses públicos locais.

A primeira vez que surgiu, no Brasil, um projeto de modificação urbana semelhante as OUC, com a flexibilização do zoneamento e permissão de alterações nas regras de controle do uso e ocupação do solo em troca de pagamento de contrapartidas foi em 1980, sob o título de "operações interligadas" (FIX, 2001, ROLNIK, 2015). O instrumento fazia parte da "Lei de Desfavelamento" da gestão Jânio Quadros na prefeitura de São Paulo e surge como resultado de uma redefinição da aliança estabelecida entre os setores público e privado, a fim de produzir condições favoráveis à reprodução do capital no espaço urbano (FIX, 2001). A lei consistia basicamente em conceder ao

proprietário da terra que estivesse ocupada por uma favela a possibilidade de construir mais que o permitido pelo zoneamento após a reintegração de posse. Sendo que parte do lucro obtido por esse incremento na capacidade de construção do terreno era aplicado no Fundo Municipal de Habitação, para depois ser destinado a construção de casas populares na periferia (FIX, 2001). Nas gestões seguintes, o instrumento acabou se transformando aos poucos, conforme os interesses públicos e privados, até ganhar o título de Operação Urbana e não mais se relacionar diretamente com a produção de habitação de interesse social, passando para a utilização dos recursos obtidos com a venda de potencial construtivo para obras e serviços dentro da área delimitada pelo instrumento (FIX, 2001).

A OUC é um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade, em razão de sua regulamentação e aplicação muitas vezes se dar de maneira regressiva. Segundo ressaltam Maricato e Ferreira (2002), assim como todos os instrumentos previstos pelo Estatuto, por si só ele não tem propriedade de ser nocivo ou benéfico na construção de uma cidade democrática e incluyente. Como se trata de uma parceria público-privada, parte-se do pressuposto de uma política neoliberal a partir da qual se tem a minimização da atuação do Estado e a existência de interesses ligados a viabilização da cidade-mercadoria (COTA, 2010). Entretanto, no caso das OUC, há a convivência dos interesses de mercado e o ideário do direito à cidade, a partir do momento em que o instrumento é concebido dentro do contexto do Estatuto da Cidade e das ideias do movimento da reforma urbana.

A efetivação do instrumento se dá a partir da regulamentação e aplicação através de leis específicas municipais. Essa necessariamente deverá observar os requisitos do artigo 37, destacadamente o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção, o estudo prévio de impacto de vizinhança e a forma de controle da operação, garantindo-se a representação da sociedade civil. Assim sendo, a OUC não deve estar restrita a decisões delimitadas como exclusivamente técnicas, mas é uma questão que depende de mediações políticas, partindo do princípio que a transparência e participação com que é regulamentada interfere diretamente na capacidade de mobilização da sociedade civil de forma a garantir que o poder público consiga aplicar o instrumento de maneira a atender os interesses da maioria e estabelecer o controle sobre sua efetivação (FERREIRA; MARICATO, 2002).

## **PROJETO E IMPLEMENTAÇÃO DA OU LINHA VERDE**

A cidade de Curitiba se tornou referência em planejamento e gestão urbana pela tradição que a cidade adotou em lançar mão do uso de planos que pudessem orientar o desenvolvimento urbano municipal (ALBUQUERQUE, 2007). A implantação dos Eixos Estruturais, por exemplo, foi uma inovação por adotar enquanto tripé de indução do crescimento da cidade o Uso do solo, o Sistema Viário e o Transporte Público de forma a organizar a cidade e orientar, de maneira linear, a expansão urbana. Os eixos são formados por um sistema trinário, em que cada via tem uma função específica: a Via Central é de circulação de transporte em massa (circulação dos BRTs – ônibus), ladeada por vias locais para acesso às atividades lindeiras; as vias laterais, chamadas de Vias Rápidas, tem sentido de tráfego único, de maneira a fazer a ligação bairro-centro e centro-bairro. Em concordância com o sistema de mobilidade proposto para as vias, buscou-se uma indução maior a ocupação e uso do solo de maneira compatível com os Eixos, sendo mais denso na Via Central e diminuindo gradativamente conforme se distancia dessas vias. Além disso, nessas áreas há um investimento maior em infraestrutura urbana, inclusive com terminais de integração do transporte coletivo (IPPUC, 2016a).



Apesar dos grandes avanços do planejamento relacionados com o estabelecimento dos Eixos Estruturais, não se previa, de maneira estratégica, o avanço da ocupação urbana para além da BR-116, principal eixo rodoviário brasileiro que corta a malha urbana curitibana, repartindo a cidade em duas porções (MOREIRA e NETO, 2013). Essa ruptura na malha urbana causou, durante décadas, dificuldades na transposição da rodovia e conflitos entre o tráfego urbano e de cargas.

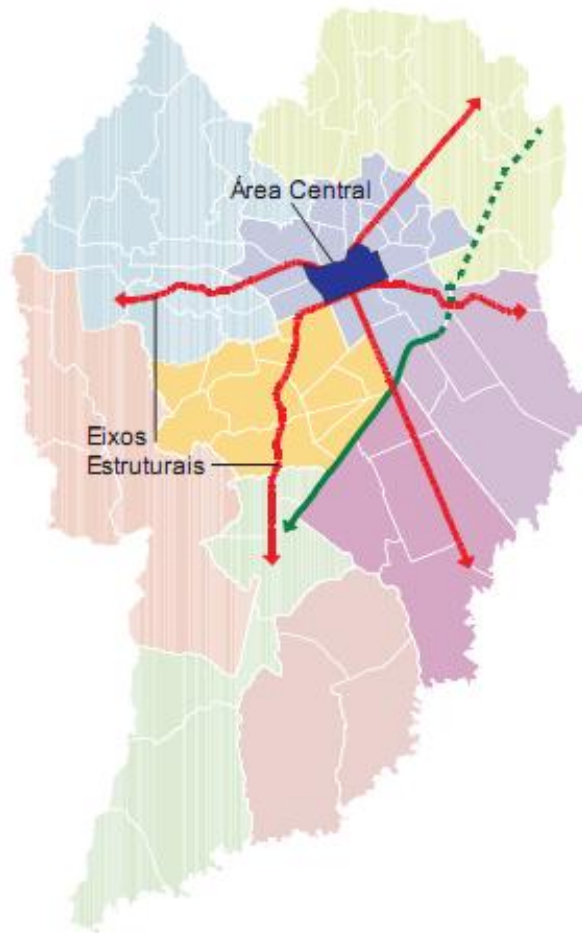
Na década de 1990, aparecem as primeiras propostas de intervenção para o trecho urbano da rodovia (SOFFIATTI, 2012). O primeiro, intitulado “BR-VIDA”, tinha como proposta apenas a transposição da via, com alças e bolsões de acesso. Mais tarde, se desenvolveu o “BR-CIDADE” que além de propor soluções de ligação entre os dois lados da cidade, também buscou a integração do trecho da rodovia à malha urbana, elevando o seu status a avenida: vias de circulação para automóveis e transporte público, construção de viadutos e trincheiras, iluminação pública, paisagismo, passarelas para pedestres, etc. O projeto também previa alterações no uso e ocupação do solo urbano, tentando dar um novo caráter a região com usos habitacionais e comerciais (SOFFIATTI, 2012).

A partir da construção do Contorno Leste, cujo principal objetivo era desviar parte do tráfego de cargas do trecho urbano da rodovia, o município entendeu como oportunidade para um novo projeto urbano para a região. Sendo assim, a OU Linha Verde se insere nesse contexto e histórico de planejamento urbano da cidade como uma ação do município para orientar e estruturar a ocupação urbana na área da antiga BR-116, transformando a via em mais um eixo de expansão e ligação metropolitana (HARDT, HARDT E CHU, 2009).

Apesar das diversas tentativas anteriores de alterar os padrões de uso e ocupação da rodovia, foi somente no ano de 2011 que aprovou-se a Lei municipal que estabeleceu as diretrizes e limites de implementação da OU, nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011. Segundo a legislação, a intenção da Operação Urbana era realizar a integração metropolitana através de um eixo de desenvolvimento e transporte, estabelecido no antigo trecho da BR-116, segundo os mesmos princípios das Vias Estruturais. O projeto deveria atingir 22 bairros, cerca de 82.000 habitantes (segundo informações do Censo 2010), 16.886 lotes, com uma área de 20.820.506m<sup>2</sup>, dividido em três setores: norte, central e sul. Atingindo, também, habitantes dos municípios de Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Colombo, Fazenda Rio Grande e Mandirituba, que utilizam o trecho para alguns de seus deslocamentos diários (IPPUC, 2016).

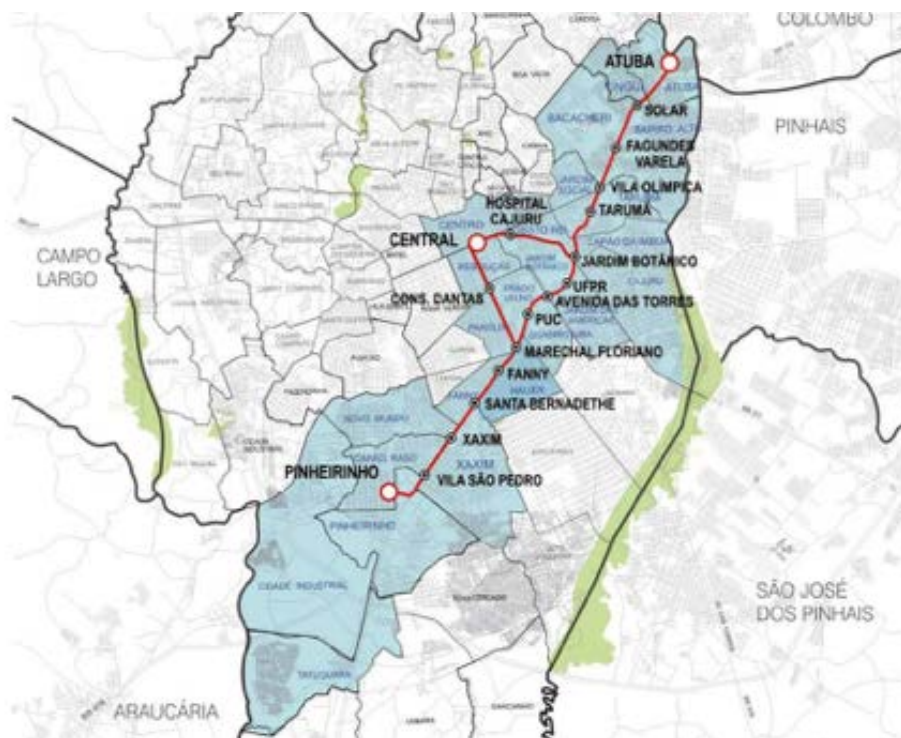
O projeto da Linha Verde se propunha, também, “a oferecer uma nova configuração para a cidade, sustentada no planejamento consolidado dos últimos 40 anos, que se baseia na integração do sistema viário, uso e ocupação do solo e o sistema de transportes, sempre mais eficientes, aliado ao desenvolvimento econômico, ao desenvolvimento social e à preservação ambiental” (IPPUC, 2016, p.33). Na Figura 1 é possível observar a localização dos eixos estruturais estabelecidos pelo planejamento urbano preconizado até então e a localização da Linha Verde. A Figura 2 demonstra os bairros impactados pela operação, seja por serem cortados pela via ou por projetos relacionados, como os de mobilidade urbana.

FIGURA 1 – EIXOS ESTRUTURAIS E A LINHA VERDE - CURITIBA



FONTE: IPPUC, 2016.

FIGURA 2 – BAIRROS IMPACTADOS PELA OU LINHA VERDE - CURITIBA



FONTE: IPPUC, 2016.

A primeira etapa de implementação ocorreu com o primeiro financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2003. Porém, dada a distância temporal entre a assinatura do contrato e efetiva liberação do recurso, houve uma significativa desvalorização do dólar, fazendo com que o financiamento não fosse suficiente para a implementação de todo o projeto da Linha Verde, viabilizando somente a parte sul (SOFFIATTI, 2012). A segunda etapa, denominada pelo IPPUC (2016) como Linha Verde Norte foi dividida em quatro lotes, sendo que o lote 1, correspondente ao trecho da Universidade Federal do Paraná até o Viaduto do Taramã, teve suas obras viabilizadas com recursos da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Ao passo que os demais lotes devem se realizar a partir de recursos provenientes da Operação Urbana, com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

O CEPAC consiste em um valor imobiliário de livre circulação emitido pelo município para fins de financiamento de intervenções específicas na área delimitada pelo instrumento da OUC. De acordo com a Lei Municipal nº 13.909/2011, os proprietários que desejarem construir acima dos limites básicos de ocupação do solo definidos pela legislação urbanística específica, deverão obrigatoriamente adquirir os títulos na Bolsa de Valores ou no mercado de balcão organizado. Porém, para adquirir um CEPAC, não é necessário ser proprietário de um imóvel inserido na área delimitada pela OUC. É possível, futuramente, após a aquisição de um imóvel atingido pela Operação, vincular os benefícios do CEPAC ao terreno e gozar do benefício de aumentar a área disponível para construção. Em contrapartida o município utiliza o recurso arrecadado para viabilizar as intervenções urbanas sem aumentar o seu endividamento com operadoras financeiras. Além disso, antecipa para si uma possível valorização imobiliária que será resultado de



obras e alterações de padrões urbanísticos, que ainda não se concretizaram. Entretanto como esses títulos são negociados em ofertas públicas, a depender da disputa que o mercado faz por eles, o preço de cada título pode subir em função da procura, sendo possível capturar mais ou menos dessa possível valorização imobiliária em função da procura do mercado.

Para a OU Linha Verde, foram estabelecidos 4.830.000 CEPAC a um custo unitário inicial de R\$200,00 (IPPUC, 2016). Na Figura 3, é possível observar a Área Construída Adicional (ACA) possível nas zonas de aplicação da Operação Urbana, segundo a multiplicação da área dos terrenos passíveis de renovação pelo acréscimo de potencial construtivo proposto. A Figura 4 demonstra o cálculo de estimativa da quantidade de CEPAC's por setor do projeto, o quais precisam ser emitidos de acordo com as ACA multiplicado por um fator de conversão. O projeto da OUC Linha Verde apresentou como conclusão um horizonte de 25 a 30 anos, contemplando intervenções que iam desde a implementação de passarelas para pedestres até a implantação de obras relativas ao metrô de Curitiba, a um custo total de aproximadamente R\$1,6 bilhões.

<b>OUC-LV - Área Construída Adicional ACA</b>			
<b>Setor</b>	<b>A.Terr. Renovável FINAL</b>	<b>Acrescimo Coeficiente Proposto OUC-LV</b>	<b>ACA Total</b>
<b>NORTE</b>			
Polos	168.144	3,00	504.432
ZT	275.269	1,5	412.904
SE-Set. Espec	121.178	3,00	363.534
ZR4	1.850	0,75	1.388
<b>Total Norte</b>	<b>566.441</b>	<b>2,3</b>	<b>1.282.257</b>
<b>CENTRO</b>			
Polos	233.304	3,00	699.913
ZT	223.912	1,5	335.868
SE-Set. Espec.	41.886	3,00	125.657
ZR4	11.009	0,75	8.257
ZED	138.883	0,75	104.162
<b>Total Centro</b>	<b>648.995</b>	<b>2,0</b>	<b>1.273.858</b>
<b>SUL</b>			
Polos	164.516	3,00	493.548
ZT	501.961	1,5	752.941
SE-Set. Espec	222.326	3,00	666.979
ZR4	7.916	0,75	5.937
ZS	-	-	-
ZI	-	-	-
<b>Total Sul</b>	<b>896.719</b>	<b>2,1</b>	<b>1.919.405</b>
<b>TOTAL OUC-LV</b>	<b>2.112.155</b>	<b>2,1</b>	<b>4.475.520</b>

FIGURA 3 – ACA NA OUC LINHA VERDE. FONTE: FIPE apud GAVRILOFF, 2013.

**Estimativa do Numero de CEPAC's**

Setor	ACA Res	Fator Equiv Médio	CEPAC's Necessários	ACA N-Res	Fator Equiv Médio	CEPAC's Necessários	Total CEPAC's
Norte	960.000	1,11	864.865	320.000	1,05	304.762	1.169.627
Central	765.000	0,75	1.020.000	510.000	0,71	718.310	1.738.310
Sul	1.535.000	1,01	1.519.802	385.000	0,96	401.042	1.920.844
<b>Total</b>			<b>3.404.667</b>			<b>1.424.113</b>	<b>4.828.780</b>

FIGURA 4 – ESTIMATIVA DO NÚMERO DE CEPAC's. FONTE: FIPE apud GAVRILOFF, 2013.

Com relação ao uso e ocupação do solo, a previsão é um aumento no coeficiente de aproveitamento, o qual se dá mediante aquisição de potencial construtivo. O zoneamento no perímetro da operação, antes predominantemente de comércio e serviços, passa a aceitar um uso misto. Na Figura 5 é possível observar o zoneamento que ficou estabelecido para a área atingida pelo projeto da Operação, de acordo com a macro divisão de centro, norte e sul. Nos Polos, em vermelho, é permitida uma alta e média densidade com coeficiente de aproveitamento 4 e verticalização com altura livre. Nas zonas em roxo, os Setores Especiais, se propõe uma média e alta densidade também, com coeficiente de aproveitamento 4, diferenciando-se do Polo por estabelecer recuos maiores e menor taxa de ocupação. As áreas demarcadas em rosa são as Zonas de Transição, com coeficiente de aproveitamento 2,5 e verticalização de no máximo 8 pavimentos. As áreas em laranja são as Zonas Residenciais 4, com verticalização limitada a 8 pavimentos e coeficiente de aproveitamento 2,5. A área delimitada em verde é a Zona Especial Desportiva, com equipamentos voltados para fins de desporto, amplos recuos, máximo de 8 pavimentos e coeficiente entre 1 e 2,5. No sul, em cinza e azul claros estão as Zonas de Serviço e Industrial, respectivamente, com altura máxima de 2 pavimentos e coeficiente de aproveitamento 1, não sendo permitida a aquisição adicional de potencial para fins de construção (GAVRILOFF, 2013).

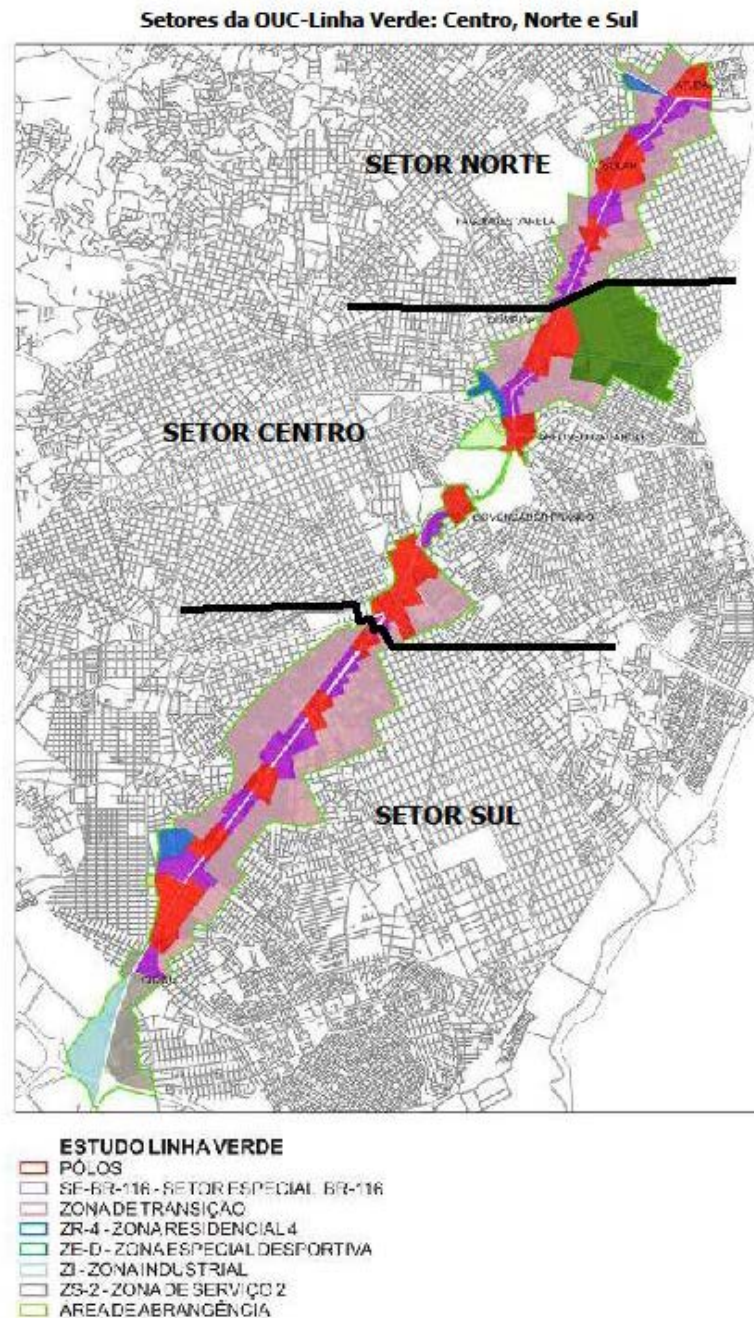


FIGURA 5 – ZONEAMENTO NA LINHA VERDE. FONTE: IPPUC, 2016.

É possível observar, na imagem anterior, que a alteração de uso e ocupação do solo não se restringe apenas aos lotes lindeiros a Linha Verde, como também se estende pelos bairros, nas zonas de transição (em rosa). Nos Pólos, além de estarem concentradas as estações de transporte, há também importantes cruzamentos viários, de ligação entre bairros ou com eixos estruturais.

Além das mudanças necessárias para a implementação do transporte coletivo de alta capacidade por meio da implantação de vias exclusivas, o projeto prevê a construção de 32 estações para o atendimento de três novas linhas de transporte. Assim como a implantação de ciclovias, juntamente ao parque linear proposto, no qual é previsto o plantio de árvores e demais elementos paisagísticos (IPPUC, 2016). Para os pedestres, há a previsão de travessias longitudinais e transversais, de forma a permitir melhor circulação destes e acesso às estações de embarque e desembarque, nas quais seria possível realizar a integração de transporte por meio da RIT (Rede Integrada de Transporte).

## IMPACTOS NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E NO VALOR DA TERRA

Como dito anteriormente, o projeto da OUC Linha Verde impõe algumas mudanças no uso e ocupação do solo na região em questão, principalmente nos lotes lindeiros a antiga rodovia. Além disso, há mudanças significativas na infraestrutura urbana, como em toda a configuração do tráfego que se modifica segundo os conceitos dos Eixos Estruturais, no qual há faixas exclusivas para transporte coletivo de alta capacidade e faixas para veículos individuais.

Hardt, Hardt e Chu (2009) destacam que em um primeiro momento, algumas mudanças puderam ser vistas no que diz respeito aos usos dos lotes próximos a rodovia, porém não eram exatamente aquelas previstas para os primeiros 8 anos da Lei. É possível observar ainda um predomínio de comércio e serviços relacionados com o tráfego rodoviário, como autopeças, oficinas mecânicas, indústrias de pequeno e médio porte, hotéis, etc. Quanto à ocupação, essa permanece predominantemente horizontal, com poucos focos de adensamento mais expressivo.

O ano de 2012 foi o que apresentou um maior número de emissão de alvarás para a Linha Verde, de acordo com dados da Secretaria Municipal do Urbanismo de Curitiba, totalizando 12 concessões para fins de construção ou reforma. Destes, apenas 3 para finalidades habitacionais, o restante destinado a atividades de comércio e serviços. Destaca-se, também, que somente para uma propriedade se lançou mão do uso dos CEPACs para a construção de um edifício de escritórios, com a aquisição de 6.453 certificados para 7.097,50m<sup>2</sup> adicionais.

Entre 2012 e 2016 (até agosto), foram expedidos 36 alvarás de construção ou reforma para o logradouro da Linha Verde. Entre estes, apenas 6 (o equivalente a 16,66%) para fins habitacionais (coletivo ou unifamiliar). A grande maioria para comércio e serviços, como mercados, oficinas mecânicas, edifícios de escritórios, etc., o que mantém o caráter anterior a OU de uso e ocupação do solo da região.

Outro ponto interessante a se observar quanto a OUC Linha Verde é a variação do preço da terra nos períodos de 2008 (antes da Lei Municipal da operação), 2012 (ano imediatamente seguinte a legislação) e 2016 (tempos atuais). A Tabela 1 apresenta o levantamento da INPESPAR da média do valor do metro quadrado por bairro em todo o município de Curitiba, assim como a sua variação em porcentagem no período em questão.

Os dados demonstram que a variação do preço da terra nos bairros impactados pela operação (marcados em laranja) muito pouco variaram além da média municipal, sendo que os que tiveram uma valorização mais expressiva foram Cidade Industrial (476%), Tatuquara (463%), Atuba (461%) e Guabirota (414%). Ao passo que bairros não diretamente impactados pela OU, como o Centro, apresentou uma variação de 521% ou mesmo o Ganchinho com 1012% de valorização em 2016 em relação ao ano de 2008.

Nota-se, também, que bairros pertencentes ao setor central são os que possuem o metro quadrado mais caro atualmente, entre eles Cristo Rei (R\$2.246,39/m<sup>2</sup>) e Jardim Botânico (R\$1.394,67/m<sup>2</sup>). Ao passo que bairros do setor sul e norte tem as médias mais baixas, como Pinheirinho (R\$850,42/m<sup>2</sup>) e Tatuquara (R\$831,79/m<sup>2</sup>) ao sul; o Bairro Alto (R\$771,72/m<sup>2</sup>) a norte. Neste último setor, o bairro que se destaca com uma média de preço da terra mais elevado é o Jardim Social, bairro tradicionalmente nobre na região, com R\$1.384,16/m<sup>2</sup>.

Bairro	R\$/m <sup>2</sup>			Variação %
	2008	2012	2016	
Abranches	183,96	498,76	737,14	401%
Água Verde	649,9	1595,29	1950,67	300%
Ahú	517,83	1335,99	1915,35	370%
Alto Boqueirão	278,43	650,41	965,43	347%
Alto da Glória	797,11	1952,55	2177,95	273%
Alto da XV	652,91	2146,6	2355,54	361%
Atuba	193,68	540,15	892,91	461%
Bacacheri	498,46	1133,41	1457,97	292%
Bairro Alto	217,16	687,06	771,82	355%
Barreirinha	222,77	634,54	693,24	311%
Bigorriho	596,18	1729,66	1792,59	301%
Boa Vista	372,57	819,88	1092,05	293%
Bom Retiro	414,78	1042,85	1293,19	312%
Boqueirão	266,92	685	901,08	338%
Butiatuvinha	149,07	407,76	685,3	460%
Cabral	716,56	1940,13	2426,53	339%
Cachoeira	132,02	504,71	678,97	514%
Cajuru	283,93	718,45	1085,58	382%
Campina do Siqueira	729,07	1264,09	1636,62	224%
Campo Comprido	323,22	645,35	917,29	284%
Campo do Santana	146,56	456,32	769,63	525%
Capão da Imbuia	415,26	974,55	1115,5	269%
Capão Raso	417,19	888,83	1190,87	285%
Cascatinha	287,16	532,72	914,79	319%
Centro	720,64	2007,06	3753,4	521%
CIC	212,93	672,34	1014,4	476%
Cristo Rei	561,65	1395,39	2236,49	398%
Fanny	334,07	774,76	1109,35	332%
Ganchinho	75,795	488,43	767,15	1012%
Guabirota	298,95	824,31	1238,78	414%



Guaíra	303,71	876,88	912,8	301%
Hauer	364,2	813,29	1072,45	294%
Hugo Lange	579,84	1522,77	1729,35	298%
Jardim Botânico	550,33	1077,97	1394,67	253%
Jardim das Américas	365,87	1006,63	1239,8	339%
Jardim Social	441,83	1030,41	1384,16	313%
Juvevê	753,05	1657,88	2111,53	280%
Lindóia	270,14	624,77	890,28	330%
Mercês	497,15	1121,53	1448,37	291%
Mossunguê	385,77	763,03	1003,11	260%
Novo Mundo	444,4	979,25	1070,47	241%
Orleans	287,62	634,72	1193,56	415%
Parolin	389,17	1046,57	987,36	254%
Pilarzinho	258,77	614,41	848,62	328%
Pinheirinho	240,46	684,93	850,42	354%
Portão	557,13	1208,07	1452,35	261%
Prado Velho	446,18	1386,42	1536,67	344%
Rebouças	675,48	1466,19	1769,27	262%
Santa Cândida	234,72	505,68	840,93	358%
Santa Felicidade	270,73	594,23	899,36	332%
Santa Quitéria	437,08	876,57	1288,9	295%
Santo Inácio	306,32	789,31	1137,42	371%
São Braz	265,33	658,78	863,53	325%
São Francisco	642,14	1548,74	2061,61	321%
São João	212,34	582,27	631,79	298%
São Lourenço	352,25	877,23	980,27	278%
Seminário	810,89	1203,16	1670,92	206%
Sítio Cercado	257,7	761,6	973,71	378%
Taboão	137,7	486,49	708,01	514%
Tarumã	378,84	828,18	1116,32	295%
Tatuquara	179,67	525,62	831,79	463%
Tingui	252,76	752,31	908,05	359%
Uberaba	263,66	697,45	939,87	356%
Umbará	178,74	418,06	846,47	474%
Vila Izabel	684,35	1814,79	2082,52	304%
Vista Alegre	310,05	712,99	921,11	297%
Xaxim	332,81	806,88	999,38	300%

MÉDIA CURITIBA	387,85	941,42	1255,74	324%
----------------	--------	--------	---------	------

TABELA 1 – PREÇO MÉDIO (R\$/M<sup>2</sup>) DE TERRENO OFERTADOS PARA VENDA POR BAIRRO EM CURITIBA ENTRE 2008 E 2016.

FONTE: INPESPAR (2016).

OBS: Bairros Batel, Caximba, Centro Cívico, Fazendinha, Lamenha Pequena, Riviera e São Miguel não tinham dados atualizados para todos os anos em questão.

Para entender a valorização que ocorreu na área da operação, é necessário, também, fazer uma análise sobre a emissão dos CEPACs da OUC Linha Verde. O primeiro leilão ocorreu em 26/06/2012, no qual foram ofertados 300.000 CEPACs a um valor de R\$200,00 cada. O valor arrecadado foi pouco menos que a metade que era esperada, chegando a R\$28,3 milhões. Um segundo leilão aconteceu em 24/04/2014, no qual se esperava uma arrecadação de R\$ 39 milhões mas acabou atingindo apenas R\$ 6,46 milhões (16,5% do montante total). E, em 30/06/2016 foi realizado o último leilão com o valor de R\$ 11,7 milhões oferecidos ao mercado, porém com arrecadação de R\$ 2,2 milhões (BMBOVESPA, 2016). No total dos três leilões, a expectativa de captação era de R\$ 110,7 milhões, entretanto, o montante atingido foi de apenas 33,3%, totalizando R\$ 36,96 milhões.

Cabe uma comparação com outras Operações Urbanas que já aconteceram no Brasil. Primeiramente, com o caso da Operação Urbana de Água Branca, em São Paulo, na qual é possível observar algumas semelhanças. Em termos de captação, um dos primeiros leilões da OU Água Branca ficou abaixo da arrecadação esperada, com R\$ 9,3 milhões, representando apenas 9% do valor que era esperado (VANNCHI, BORRELLI, SANTORO, 2015).

Já a OU Faria Lima, no mesmo município, teve um resultado diferente: 97,7% do montante total de CEPACs que foram colocados a leilão até outubro de 2011 foram comercializados, chegando a R\$ 1,18 bilhões em arrecadação (MOREIRA e NETO, 2013). Os dados demonstram que, ao contrário da OU Água Branca e OU Linha Verde, a OU Faria Lima teve uma grande adesão do setor imobiliário, principalmente para fins de comércio e serviços na região.

## CONCLUSÃO

O Poder Público do município de Curitiba, por muitos anos, fez o possível para incorporar a Rodovia BR 116 na malha urbana, com diversos projetos de requalificação, de forma a amenizar o impacto que a via tem para a cidade. Após sucessivas propostas de projetos urbanos que melhorassem questões de mobilidade da região, assim como propostas para diversificação de usos, o município lança mão, em 2011, do instrumento Operação Urbana Consorciada para possibilitar o financiamento de uma grande intervenção que pudesse, finalmente, modificar o caráter da Rodovia. Entretanto, a efetivação de implementação da OU Linha Verde tem enfrentado alguns desafios, os quais serão discutidos a seguir.

É possível observar que não houve, por parte do mercado imobiliário, um significativo interesse na OU Linha Verde, visto a pouca adesão aos leilões de CEPACs que ocorreram. Ainda que tenham sido oferecidas oportunidades de máximo aproveitamento dos lotes contidos no perímetro do

projeto, tanto no sentido do uso quanto da ocupação, Curitiba ainda possui bairros e localidades cujo interesse imobiliário ainda é mais expressivo (como o Centro, São Francisco, Juvevê, Água Verde, entre outros). Isso se dá principalmente pelo zoneamento que se estabelece nessas regiões, com coeficiente de aproveitamento elevado, o qual oferece o máximo de expectativa de ganho para os proprietários de terra, sem necessariamente terem que se submeter ao pagamento de contrapartidas. Além disso, há a possibilidade de aplicação de Outorga Onerosa do Direito de Construir em várias dessas áreas da cidade, o que também oferece um máximo de expectativa de lucro com a terra urbana, ainda que existam contrapartidas.

Assim como na OU Faria Lima, a proposta de um adensamento visando a diversificação de usos não se efetivou. No projeto paulista, a região da principal via recebeu um maior adensamento, porém a valorização imobiliária gerada pela intervenção atraiu principalmente atividades de comércio e serviços. Já no caso da Linha Verde, não só a diversificação de usos acabou não ocorrendo como o adensamento também não se consolidou, visto que a grande maioria dos proprietários não buscaram certificados de potencial adicional de construção para viabilizar seus empreendimentos e nem mesmo ocuparam o terreno tal qual os novos coeficientes de aproveitamento propõem. Além disso, o que se observa em relação a emissão de alvarás é que o caráter da Linha Verde ainda é predominantemente de comércio e serviços de passagem, como oficinas mecânicas e hotéis.

Sendo assim, é possível afirmar que a Operação Urbana da Linha Verde foi insuficiente e ineficaz, até o presente momento, no que diz respeito a captura das mais valias fundiárias decorrentes da valorização provocada pelas intervenções urbanas. O montante arrecadado nos três leilões que aconteceram não foi suficiente nem mesmo para cobrir uma porcentagem significativa dos gastos públicos que foram aplicados nas obras. Além disso, mesmo cinco anos após a promulgação da Lei Municipal que estabelece a OU, poucas foram as mudanças que se observaram na região rumo a proposta de se estabelecer um novo eixo estrutural para a cidade, capaz de fazer a interligação metropolitana, com adensamento expressivo e diversificação de usos. Como já citado anteriormente, o mercado imobiliário pouco se interessou na área para direcionar investimentos, o que acabou desacelerando a evolução da implementação do grande projeto urbano, já que o sucesso de uma OUC depende desse interesse do mercado e toda a dinâmica gerada por ele para que se efetive.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, A. F. de. **A Questão Habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”**. São Paulo, 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- CYMBALISTA, R; SANTORO, P. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- FERREIRA, J. S. W.; MARICATO, E. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- FIX, M. **Parceiros da Exclusão: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo**: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

- GAVRILOFF, A. C. M. **Instrumentos de gestão urbana e a evolução da ocupação em Curitiba: o caso da operação urbana consorciada Linha Verde**. Curitiba, 2013. 133f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná.
- HARDT, C.; HARDT, L. P. A.; CHU, G. D. A “Linha Verde” no processo de gestão do território: o caso do eixo metropolitano de Curitiba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009.
- HARVEY, D. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA (IPPUC). **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**, 2016. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/PROSPECTO/Prospecto\\_%2023\\_05\\_16.pdf](http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/PROSPECTO/Prospecto_%2023_05_16.pdf)>. Acesso em: 25 ago. de 2016a.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA (IPPUC). **Relatórios CVM – 4o trimestre de 2012**, 2012. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/Relatorios/2012/Relat%C3%B3rio\\_CVM\\_4o\\_Trim\\_2012.pdf](http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/Relatorios/2012/Relat%C3%B3rio_CVM_4o_Trim_2012.pdf)>. Acesso em: 15 out. de 2016b.
- LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT. **ZAC: fiche de Monsieur Seydou Traoré**, 2007. Disponível em: <<http://www.outils2amenagement.certu.fr/spip.php?page=sommaire>>. Acesso em: 9 set. de 2016.
- MOREIRA, T. A.; NETO, P. N. **Operação urbana consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra**. Caderno Metropolitano, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 583-603, jul/dez, 2013.
- PIZA, M. L.; SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P. (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.
- VANNUCHI, L.; BORRELLI, J.; SANTORO, P. **Operação Água Branca: impasses do primeiro leilão de CEPACs**, 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/08/12/operacao-agua-branca-impasses-do-primeiro-leilao-de-cepacs/>>. Acesso em: 15 out. de 2016.