



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba

**Variations on building rights instruments:
Constructive Potential Share of Curitiba**

*Ricardo Serraglio Polucha¹, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba,
ricardopolucha@gmail.com*

¹ Arquiteto e Urbanista (UFPR, 1998), Mestre em Arquitetura e Urbanismo (USP, 2010), trabalha no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba desde 2014.

RESUMO

Os instrumentos de solo criado compõem um sistema que deve ser operado em conjunto. Esse princípio nem sempre foi observado, favorecendo o surgimento de diferentes tipos de conflitos em sua implantação no Brasil. O objetivo do artigo é discutir esses conflitos a partir de um caso concreto em Curitiba. Trata-se da Cota de Potencial Construtivo, um instrumento de solo criado que surgiu com uma característica híbrida de Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ao longo do tempo, porém, as características de Outorga Onerosa do Direito de Construir prevaleceram. Para alcançar o objetivo proposto será apresentado o sistema de instrumentos de solo criado de Curitiba e em seguida avaliada a quantidade de potencial construtivo adquirida, os respectivos recursos arrecadados, e o efeito disso na política urbana da cidade.

Palavras Chave: Transferência do direito de construir; Outorga onerosa do direito de construir; Curitiba; Planejamento urbano.

ABSTRACT

The building rights instruments comprise a system that must be operated together. This principle was not always observed, favoring the emergence of different types of conflicts in its implantation in Brazil. The aim of the article is to discuss these conflicts from a concrete case in Curitiba. It is the Constructive Potential Share, a building rights instrument created with characteristics of both Transfer of Development Rights and Sale of Building Rights. Over time, however, the characteristics of the Sale of Building Rights prevailed. In order to achieve the proposed aim it will be presented the building rights system of Curitiba and after that it will be evaluated the amount of constructive potential acquired, the respective resources collected, and the effects in the city urban politics of the city.

Keywords/Palabras Clave: Transfer of development rights; Sale of building rights; Curitiba; Urban planning.

INTRODUÇÃO

Os instrumentos de solo criado compõem um sistema que deve ser operado em conjunto. Esse princípio nem sempre foi observado, favorecendo o surgimento de diferentes tipos de conflitos em sua implantação no Brasil.

Esses conflitos são discutidos neste artigo a partir de um caso concreto em Curitiba. Trata-se da Cota de Potencial Construtivo, um instrumento de solo criado que surgiu com uma característica híbrida de Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ao longo do tempo, porém, as características de Outorga Onerosa do Direito de Construir prevaleceram. Sua finalidade inicial era viabilizar o restauro de edificações históricas, mas aos poucos ela foi se generalizando para outras finalidades. Sua introdução no sistema de instrumentos de solo criado gerou impactos que precisam ser analisados.

Inicialmente são discutidas as matrizes conceituais que tem orientado a prática de planejamento urbano. Em seguida é apresentado o desenvolvimento dos instrumentos de solo criado no Brasil e seu panorama de Curitiba, destacando a evolução da Cota de Potencial Construtivo. Por fim, é avaliado o sistema de instrumentos de solo criado por meio da quantidade de potencial construtivo adquirida e dos recursos arrecadados. Com isso será possível verificar a competição existente entre os diferentes instrumentos e os efeitos disso na política urbana. A conclusão articula os problemas identificados com as matrizes conceituais apresentadas na parte inicial do artigo.

MATRIZES CONCEITUAIS DE URBANISMO

No século XIX, a consolidação do modo de produção capitalista foi acompanhada de um novo modo de produção do espaço. A industrialização provocou uma rápida e desordenada urbanização, derivada de uma exacerbada liberdade de ação da iniciativa privada. As tensões extremas resultantes deste modelo foram resolvidas ainda naquele século. Para Benevolo (2012), chegou-se a um arranjo no qual os grupos dominantes passaram a admitir a intervenção estatal, desde que ela não se contrapusesse a seus interesses. Nesse contexto, a “liberdade completa, concedida às iniciativas privadas, é limitada pela intervenção da administração – que estabelece os regulamentos e executa obras públicas – mas é garantida dentro destes limites mais restritos” (BENEVOLO, 2012, p. 573). Assim, foi estabelecido um limite para ação do Estado na produção do espaço, mas ao mesmo tempo se abriu um campo de disputa em torno da intensidade da regulação da iniciativa privada.

O planejamento urbano surgiu neste período como um instrumento de regulação da produção do espaço. Tornava-se desejável a formulação de regras para adaptar as cidades às novas circunstâncias. Assim, fundamentado na normativa sanitária e tendo como referência a remodelação de Paris em meados do século XIX, o planejamento urbano nasceu “na lógica da sociedade burguesa e industrial que se consolidava” (FERREIRA, 2007, p.41).

O liberalismo levou a economia capitalista à crise no início do século XX, na forma do desequilíbrio financeiro de 1930 e das guerras mundiais. A partir destas tensões, emergiu uma nova correlação de forças que favoreceu o trabalho sobre o capital. Nesse contexto o papel regulador do Estado passou a ser mais acentuado, orientado por uma perspectiva de universalização de direitos sociais. Este modelo ficou conhecido como o Estado de Bem-Estar Social, e teve como principais influências os conceitos de intervenção do Estado na economia política trazida por Keynes na

década de 1930, de organização e racionalização do trabalho propostos por Taylor no final do século XIX, e de produção industrial idealizado por Ford na década de 1910.

Para Ascher (1998) o urbanismo modernista foi influenciado decisivamente por estas concepções. Ele se caracterizou por uma visão sistêmica que procurava organizar a totalidade do espaço em um horizonte de longo prazo, fortalecendo a atividade de planejamento urbano. O papel do Estado foi decisivo neste processo. Principalmente nos países centrais foram adotadas rigorosas legislações municipais e nacionais, bem como empregados subsídios públicos para produção de habitação e infraestrutura urbana (HARVEY, 2012a). Ainda assim, esta intervenção estatal se dava dentro de limites estreitos. Como lembra Harvey (2012a, p. 73), “mesmo quando contido por regulamentos de planejamento ou orientado em torno de investimentos públicos, o capital corporativo ainda tinha muito poder”.

Nos anos 1970, o modelo do Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, permitindo o retorno do liberalismo. Para restaurar a liberdade de ação da iniciativa privada foram formuladas políticas de redução do papel do Estado, tendo como pano de fundo a ideia de que a livre competição entre agentes privados era a forma mais eficiente de se alcançar um equilíbrio social satisfatório. Este modelo ficou conhecido como Neoliberalismo, e teve como principais influências os conceitos de liberalismo econômico desenvolvido por Hayek, Mises e Friedman na segunda metade do século XX, e de reestruturação do mercado de trabalho e dos padrões de organização da produção que privilegiavam a flexibilidade e a polivalência, surgidos a partir da década de 1970 (HARVEY, 2012b).

O urbanismo decorrente deste modelo preconizava, portanto, uma menor interferência do Estado para garantir a liberdade de ação para iniciativa privada. A construção da cidade ideal deixa de ser resultado de um pacto social mediado por meio do planejamento urbano e passa a ser o resultado da livre competição entre agentes econômicos.

Dentre as consequências dessa mudança de perspectiva está a redução da capacidade de regulação do Estado. Passa a existir uma pressão para que a ação de planejamento urbano seja mais flexível e se adapte às circunstâncias que viabilizam a ação da iniciativa privada. Este modelo trouxe a abordagem da cidade como empresa privada. Nesse contexto, “ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER, 2009, p. 86).

Denominado de planejamento estratégico, este modelo se caracteriza por uma visão particularizada que procura organizar parcelas do espaço em um horizonte de curto prazo. São priorizadas intervenções pontuais, e parcerias público-privadas, pondo em prática grandes projetos urbanos (CASTELLS, BORJA, 1996).

INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO

No campo do planejamento urbano o contexto do Estado de Bem-Estar Social favoreceu a criação de instrumentos de regulação pública sobre a iniciativa privada para atender interesses coletivos. Nesse contexto, na década de 1970, técnicos reunidos em Roma com o propósito de controle das dinâmicas urbanas abordaram o conceito de separação do direito de propriedade do direito de construir. Defendiam que o direito de propriedade era individual, enquanto o direito de construir sobre a propriedade era coletivo. Por isso o direito de construir deveria ser regulado de forma

pública, só podendo ser disponibilizado por concessão ou autorização para atender interesses sociais (MEMORANDO, 1977; RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

O solo criado é entendido como este direito de construir. Como observam Ribeiro e Cardoso (1992), a origem dos instrumentos de solo criado “está associada a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo” (p. 371). O conceito europeu (notadamente italiano e francês) surgiu como “uma proposta de enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 120). A ideia era promover uma política redistributiva, repartindo os custos de produção da cidade de forma socialmente mais justa. Já nos Estados Unidos o caráter redistributivo era secundário. A busca era por “um mecanismo que promovesse a adaptação do zoneamento à lógica do mercado imobiliário” (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 120). Lá, a noção de solo criado traduziu-se na concessão de bônus de zoneamento (incentivo à criação de espaços abertos e outras amenidades urbanísticas) e na transferência do direito de construir (SCHWIETERMAN; CASPALL, 2006).

No Brasil a discussão sobre o solo criado se iniciou na década de 1970, com vários pesquisadores desenvolvendo este conceito. Como justificativa principal para criação do solo criado estava a valorização desigual causada pelo zoneamento tradicional, que é apropriada pelo proprietário, impondo ônus à sociedade. Os conceitos propõem a fixação de um coeficiente de aproveitamento único e igual a 1, a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados, a transferência do direito de construir, a aquisição do direito de construir e o financiamento de fundos públicos de urbanização (REZENDE et al, 2006).

A primeira prefeitura brasileira a adotar um instrumento de solo criado foi a de São Bernardo do Campo. Ele foi estabelecido por lei em 1977, adotando-se o coeficiente de aproveitamento único e equivalente a uma vez a área do terreno para toda a zona urbana, bem como a compensação monetária pelo excedente a ser construído (REZENDE et al., 2006). Já na década de 1980, a adoção dos instrumentos de solo criado era realidade em outros municípios, tais como Curitiba, Porto Alegre, São Paulo e Salvador.

Na década de 1980 o conceito de solo criado integrou o debate nacional pela Reforma Urbana e acompanhou o processo constituinte. Cymbalista e Santoro (2006) assinalam que diversos atores se uniram em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e construíram a denominada Emenda Popular da Reforma Urbana. Como resultado, a Constituição Federal de 1988 passou a tratar da política urbana. Um dos principais avanços do texto foi a consagração da separação do direito de propriedade do direito de construir (BASSUL, 2010).

O texto constitucional foi detalhado pelo Estatuto da Cidade em 2001, que efetivamente criou os instrumentos fundamentados no conceito do solo criado com a denominação de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Transferência do Direito de Construir (TDC).

A OODC foi definida como a possibilidade de cobrança do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico por parte do poder público atrelada à aplicação dos recursos arrecadados em finalidades urbanas de interesse público definidas. A regulamentação da OODC em uma cidade exige, portanto, sua previsão no Plano Diretor, definição de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos, da área de incidência, da forma de contrapartida e da destinação dos recursos (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

A TDC foi definida como a autorização para o proprietário exercer o direito de construir de seu imóvel em outro local, por transferência ou venda deste direito, desde que atendidas as

finalidades de interesse público previstas na lei. A regulamentação da TDC em uma cidade exige sua previsão no Plano Diretor, e a definição das condições de aplicação, principalmente quanto ao modo de transferência, forma de controle e finalidade de utilização.

Inicialmente restritos a poucas cidades, após a aprovação do Estatuto da Cidade estes instrumentos foram progressivamente se generalizando. Como havia liberdade para regulamentar de forma específica os princípios básicos, esse processo foi bastante heterogêneo (FURTADO; BACELLAR, 2014; FURTADO et al., 2006, 2007).

Alguns autores (VAINER, 2009; FERNANDES, 2013; ROLNIK, 2012) apontam como a criação e a posterior regulamentação do Estatuto da Cidade foi marcada pelo embate das matrizes conceituais apresentadas. Para Rolnik (2012) “é inegável (...) que esta tensão esteve presente não apenas ao longo dos anos de debate do Estatuto da Cidade (1988-2001) como também na última década quando, em tese, este deveria ser implementado” (p. 90). Em sua visão o ideário da matriz conceitual neoliberal prevaleceu, impedindo a regulamentação e aplicação dos instrumentos conforme os ideais da Reforma Urbana.

Já para Furtado et al. (2007) o balanço geral é positivo, entendendo que a implantação dos instrumentos de solo criado representa a concretização dos princípios do Estatuto da Cidade. Eles contribuem para a “consolidação de um conjunto de instrumentos de gestão urbana, que permita ao poder público promover eficazmente a redução das desigualdades espaciais das cidades brasileiras” (p. 16). Contudo os aspectos negativos também existem e devem ser estudados para que possam ser ajustados.

De acordo com Furtado et al. (2006, 2007) um destes aspectos negativos é a existência de conflitos no uso conjunto dos instrumentos de solo criado. Existe uma dificuldade de compreendê-los como parte de um sistema de gestão da valorização da terra. Um instrumento tem efeito sobre o outro, por isso eles devem ser operados em conjunto, sob constante monitoramento, para evitar disfunções. Nesse sentido foi observada em várias cidades, por exemplo, a superposição entre OODC e TDC com efeitos negativos.

A utilização da TDC juntamente com a OODC não se dá sem conflitos, e em certos casos ocorre uma concorrência entre os dois instrumentos. Em algumas cidades, a TDC vem roubando mercado da aplicação da OODC. Há casos em que é permitido o seu uso cumulativo, causando resultados urbanísticos desfavoráveis. Em outros, a lei ou a prática condiciona a aplicação da OODC à redução do estoque de certificados de TDC. Há ainda os casos em que a facilidade do uso da TDC, na qual o poder público é minimizado, torna menos atrativo o uso de OODC (FURTADO et al., 2006, p.24).

Além da superposição entre OODC e TDC, existem outros conflitos possíveis de ocorrer no uso conjunto de instrumentos de solo criado. O objetivo deste artigo é discutir essa questão a partir de um caso concreto de Curitiba, a Cota de Potencial Construtivo. Trata-se de um instrumento de solo criado que surgiu com uma característica híbrida de Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ao longo do tempo, porém, as características de OODC prevaleceram. Sua finalidade inicial era viabilizar o restauro de edificações históricas, mas aos poucos ela foi se generalizando para outras finalidades. Sua introdução no sistema de instrumentos de solo criado gerou impactos que precisam ser analisados.

Tendo em vista que a base conceitual dos instrumentos de solo criado é a mesma, e também que a Cota de Potencial Construtivo se transformou num instrumento similar à OODC, o estudo realizado

por Furtado et al. (2006, 2007) comparando a aplicação da OODC nas cidades brasileiras oferece um panorama importante para esta discussão.

AValiação DA IMPLANTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO NO BRASIL

No estudo de Furtado et al. (2006, 2007) foi constatada a previsão da OODC em Planos Diretores de mais de 200 cidades brasileiras, mas a aplicação efetiva do instrumento foi observada em apenas 12, em diferentes formas. A maior parte dos aspectos negativos identificados está relacionada à carência de compreensão dos fundamentos teóricos e dos impactos dos instrumentos de solo criado, e às limitações impostas pelo embate com os interesses do setor imobiliário.

Estes fatores podem ser observados nas contradições que surgem entre a conceituação da OODC e sua regulamentação. Dentre as várias justificativas desenvolvidas desde a década de 1970 para os instrumentos de solo criado prevaleceu nas cidades estudadas a função arrecadadora para fins sociais. Esta constatação conduz ao debate de se o objetivo prioritário da OODC é fiscal ou urbanístico. A maior parte das cidades considera o objetivo fiscal do instrumento. “Na maior parte das vezes (...) o instrumento funciona exclusivamente como mecanismo gerador de receitas oriundas da valorização fundiária” (FURTADO et al., 2007, p. 16). As demais relacionam os objetivos urbanísticos à finalidade de arrecadação, mas nem sempre é clara a influência no processo de ocupação do solo.

Essas receitas são calculadas em função das regras de operação regulamentadas pelo poder público. A OODC exige o estabelecimento de coeficientes básicos e máximos e fórmulas de cálculo, que por sua vez definem a contrapartida a ser paga. Este ponto é extremamente sensível para implantação dos instrumentos de solo criado, pois gera uma inevitável tensão ao sujeitar o direito de construir à regulação estatal, limitando a ação da iniciativa privada. A tendência é o setor imobiliário sempre oferecer resistência a essa limitação.

Em relação aos índices construtivos esta tensão dificulta a adoção do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1. Muitas cidades adotaram como básicos os índices previamente estabelecidos, possibilitando a aquisição de índices adicionais enquanto outras mantiveram ou reajustaram os índices máximos prévios e acrescentaram índices básicos variáveis. Em muitos casos isso resultou numa pequena amplitude entre índices construtivos mínimos e máximos.

Em relação às fórmulas de cálculo existe uma grande diversidade. Algumas fórmulas consideram um percentual do custo do metro quadrado excedente a edificar, tomando como base o Custo Unitário Básico da Construção – CUB; outras são baseadas no “terreno virtual” necessário para acomodar a construção excedente; outras consideram o simples produto do valor pleno do terreno pelo potencial construtivo a adquirir. É comum, porém, a existência de isenções ou redutores aplicados às fórmulas de cálculo das contrapartidas, ou o emprego de plantas de valores municipais defasadas na avaliação de terrenos em que se opera a outorga.

Assim, uma contradição observada na regulamentação da OODC é a de que mesmo tendo a questão arrecadatória como principal justificativa, as cidades têm dificuldade de implantar regras que capturem a valorização imobiliária privada de forma adequada.

Uma razão importante é a confrontação com os interesses do setor imobiliário, que resulta na criação de regras que reduzem o valor das contrapartidas e consequentemente o nível de arrecadação. Mas os autores ponderam o caráter pragmático destas concessões:

Não se pode desprezar a hipótese de que os baixos valores das contrapartidas por OODC, quase sempre resultantes de redutores negociados no âmbito das Câmaras Municipais, Conselhos de Planejamento e entidades afins, constituam uma contingência inevitável do estágio atual das políticas de recuperação da valorização fundiária urbana no Brasil. A baixa arrecadação pode estar sendo, neste caso, mais do que compensadas pelo benefício da aceitação e consolidação da OODC (FURTADO et al., 2007, p. 12).

Outra possível razão é a carência de compreensão dos fundamentos teóricos e dos impactos dos instrumentos de solo criado. “O processo de aplicação da OODC nos municípios pesquisados encontra-se pontuado por dificuldades relacionadas à própria concepção e interpretação do instrumento, a sua gestão e aos resultados obtidos (FURTADO et al., 2007, p. 16).

O domínio dos conceitos que justificam os instrumentos de solo criado é fundamental para se contrapor aos interesses que se opõe a sua implantação. Na mesma linha a falta de compreensão dos impactos dos instrumentos de solo criado dificulta este enfrentamento. De acordo com Furtado et al. (2007) “são raros os casos em que as administrações tenham previsão ou um controle mais rigoroso da arrecadação, e menos ainda que realizem estudos ou avaliações sobre a distribuição da arrecadação por áreas da cidade, por tipo de imóveis, etc.” (p. 16).

A partir destas questões será analisado o impacto do uso da Cota de Potencial Construtivo no sistema de instrumentos de solo criado de Curitiba. Inicialmente serão apresentados os instrumentos que compõem esse sistema, em seguida serão avaliadas a quantidade de potencial construtivo adquirida e os respectivos recursos arrecadados, e por fim o efeito disso na política urbana da cidade.

INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO EM CURITIBA

A partir de meados da década de 1960, a prática do planejamento urbano assumiu um papel importante no desenvolvimento da cidade. Em 1965 foi elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo, que motivou a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) no mesmo ano e a aprovação do Plano Diretor no ano seguinte. Este ambiente favoreceu a criação de instrumentos de solo criado antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. A seguir são apresentados os instrumentos de solo criado TDC, OODC e Cota de Potencial Construtivo (CPC) com suas respectivas modalidades.

MODALIDADES DE TDC

a) TDC - Unidade de Interesse de Preservação (UIP). A forma original de TDC foi instituída em 1982² para incentivar a preservação de edificações de valor cultural, denominadas UIP. Ela permite que o direito de construir de um lote restringido pela necessidade de preservação possa ser transferido. A TDC se dá mediante o compromisso do proprietário em preservar a UIP, o qual é

² Instituída pela lei municipal nº 6.337/1982.

averbado na matrícula do imóvel. Os procedimentos administrativos culminam na emissão de certidão de concessão e transferência do direito de construir.

As operações são balizadas por norma que estabelece fórmulas de cálculo da concessão e da transferência do potencial construtivo, define as áreas receptoras, os parâmetros máximos admissíveis, dentre outros aspectos. As relações entre os lotes cedentes e os receptores de potencial construtivo consideram os respectivos valores da terra, assim como os coeficientes de aproveitamento. Estas regras de operação se repetem nas demais modalidades que foram posteriormente instituídas.

b) TDC - Unidade de Conservação. Instituída em 1986³ para incentivar a formação de novos parques e para a ampliação dos existentes. Esta modalidade passou a ter uso sistemático a partir do início dos anos 1990. Por ser estabelecido de forma consensual, a modalidade permite maior agilidade e menor investimento de recursos públicos na consecução da política ambiental.

c) TDC - Anel de Conservação Sanitário Ambiental. Em 2000⁴ a revisão da legislação de zoneamento e uso do solo introduziu novas finalidades de aplicações. Esta modalidade foi instituída para incentivar a preservação ambiental de uma área maior que a área de preservação permanente em determinados rios. A aplicação efetiva, porém, não tem ocorrido.

d) TDC – Manancial. Instituída em 2000 para incentivar a preservação de mananciais de água da Região Metropolitana de Curitiba. Esta modalidade também não teve aplicação efetiva devido à falta de articulação entre as cidades envolvidas.

e) TDC – Regularização fundiária. Instituída em 2000 para incentivar a regularização fundiária em lotes particulares. É uma forma de compensação aos proprietários que transferirem tais lotes ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Neste caso, a TDC pode ser considerada uma desapropriação indireta, uma vez que não depende de previsão orçamentária.

f) TDC – Outros. Instituída em 2000, esta modalidade passou a ser empregada como forma de indenização mediante acordo com proprietários. Nestes casos é possível a TDC em troca da doação da área destinada ao Município. Geralmente é utilizada em casos de alargamento de vias ou casos específicos de subutilização de potencial construtivo.

g) TDC - Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM). Instituída em 2006⁵ para incentivar a criação de RPPNM. Ela ocorre em lotes com área verde cadastrada definidos pela Prefeitura. A RPPNM é gravada com perpetuidade no registro do imóvel e o potencial construtivo pode ser renovado após 15 anos.

MODALIDADES DE OODC

a) OODC – Solo Criado. A forma original de OODC foi instituída em 1990⁶ com o objetivo de captar recursos para financiar a produção de habitação de interesse social. Com a extinção do Banco

³ Instituída pela lei municipal nº 6.819/1986.

⁴ Itens 'c' a 'f' instituídos pela lei municipal nº 9.801/2000.

⁵ Instituída pela lei municipal nº 12.080/2006.

⁶ Instituída pela lei municipal nº 7.420/1990.

Nacional de Habitação, a interrupção da transferência de recursos federais dificultou a implantação deste tipo de programa. Para financiar a política de habitação optou-se por onerar o direito de construir, angariando recursos para o FMHIS. Esta aplicação recebeu o nome de “solo criado”. Os acréscimos construtivos foram previstos em compatibilidade com a infraestrutura existente em cada zona.

Nessa operação, a contrapartida é calculada pelo potencial construtivo a ser adquirido dividido pelo coeficiente de aproveitamento básico da zona, multiplicado pelo preço do metro quadrado da terra e por um fator de correção igual a 0,75. Deixando de lado a vinculação do solo criado ao coeficiente de aproveitamento único e igual a 1, o que se buscou em Curitiba foi permitir acréscimos construtivos sobrepostos aos coeficientes já existentes.

b) OODC – Área Verde. Instituída em 1993⁷ para incentivar a preservação de áreas verdes cadastradas. Permite o acréscimo de coeficiente de aproveitamento e número de pavimentos em construções no próprio lote. A arrecadação é destinada ao Fundo Municipal do Meio Ambiente e à Fundação de Ação Social. A forma de cálculo da contrapartida segue o mesmo raciocínio da OODC – Solo Criado.

MODALIDADES DE CPC

a) CPC – Unidade de Preservação de Especial Interesse de Preservação (UIEP). Instituída em 1993⁸ com a intenção de incentivar o restauro de edificações de valor excepcional para a cidade. O formato tradicional de TDC não possibilitava a viabilização do restauro destes edifícios. Uma dificuldade era o fato dos edifícios serem de grandes dimensões e por isso exigirem a transferência de uma elevada quantidade de potencial construtivo, o que tornaria o processo moroso. Outra era que muitos destes edifícios eram institucionais, o que exigia que a negociação deste potencial construtivo fosse aprovada em instâncias burocráticas, também contribuindo para morosidade. Por fim, muitos destes edifícios eram públicos, portanto o potencial construtivo também era público, e por isso sua transferência estava sujeita a diversos questionamentos.

A forma de operação da CPC - UIEP consiste na definição do potencial construtivo da UIEP e na criação de um estoque de cotas correspondente pela Prefeitura. A venda deste estoque é revertida para as obras de restauro. É permitido que o potencial construtivo transferido seja restabelecido após dez anos. Estas regras resolveram as dificuldades existentes. De acordo com Ciffoni (2011) a instituição da CPC – UIEP “acompanhou a intenção do poder público em promover parcerias para atingir objetivos do programa de governo, com a concessão recíproca e compensatória de incentivos construtivos” (p. 143).

Cada UIEP é criada por meio de um decreto municipal. Até 2016 foram contemplados 19 imóveis. Os primeiros foram a Catedral de Curitiba, a sede da Universidade Federal do Paraná e a Sociedade Garibaldi⁹. O decreto municipal também estipula as regras de contrapartida: a fórmula de cálculo, que é sempre o potencial construtivo a ser adquirido multiplicado pelo preço da cota; a fórmula de obtenção do potencial construtivo, que é sempre a aplicação de um fator de correção; o fator de correção, que é variável em função do tipo de uso e da zona da cidade; o estoque de cotas, que é

⁷ Instituída pela lei municipal nº 8.353/1993.

⁸ Instituída pelo decreto municipal nº 380/1993. Posteriormente cada UIEP era criada por um decreto municipal específico.

⁹ Edifício histórico localizado na área central da cidade.

variável em função do potencial construtivo de cada UIEP; a equivalência da cota é sempre igual a 1 m²; o preço da cota, que é variável, sem regra fixa de cálculo; e os parâmetros admissíveis nas áreas receptoras do potencial construtivo. Estas regras de operação se repetem nas demais modalidades que foram posteriormente instituídas.

b) CPC – Regularização fundiária¹⁰. Instituída em 2003 para incentivar programas de regularização fundiária. O valor arrecadado constituiu a contrapartida da Prefeitura em financiamento internacional para urbanizar uma ocupação irregular.

Não existe neste caso um potencial construtivo transferido. O estoque de cotas foi estabelecido em função do orçamento necessário para atingir o objetivo pretendido. Assim a CPC se desvinculou da TDC e se aproximou da OODC. Este modelo foi replicado para outras modalidades, consolidando a transformação da CPC em um instrumento similar à OODC.

CPC – Equipamentos. Instituída em 2009¹¹ para arrecadar recursos para construção de creches, resultado de um questionamento específico do Ministério Público. Foram promulgados quatro decretos municipais destinando recursos para construção de equipamentos sociais. A partir de 2012¹² os recursos passaram a ser destinados para o Programa Especial de Governo (PEG), e os recursos deixaram de ter uma destinação específica.

CPC – Copa do Mundo. Instituída em 2010¹³ para viabilizar a reforma de um estádio privado para Copa do Mundo. Curitiba foi escolhida como sede da Copa do Mundo de 2014, e uma das obrigações era adequar este estádio às regras da FIFA. Os recursos vieram do governo estadual e municipal. O aporte da Prefeitura se deu mediante criação de um estoque de cotas.

ANÁLISE DO IMPACTO DO USO DA COTA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO NO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE SOLO CRIADO DE CURITIBA

A análise do efeito da adoção da CPC no sistema de instrumentos de solo criado será realizada a partir dos dados de operações de OODC, TDC e CPC realizadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Finanças. O recorte temporal foi definido em função da disponibilidade de dados. Ele inicia em 2003, ano de criação da CPC – Regularização fundiária, modalidade que aproximou o instrumento da OODC e conclui em 2015.

O Gráfico 1 mostra a distribuição do potencial construtivo adquirido em metros quadrados por tipo de instrumento de solo criado. A primeira constatação é uma ampliação acentuada da aquisição de potencial construtivo a partir de 2008. Este fato é explicado pelo aumento da dinâmica imobiliária brasileira neste período. Constata-se também que o uso da CPC em suas diferentes modalidades foi significativo. Em vários anos ela foi o tipo de instrumento de solo criado mais utilizado.

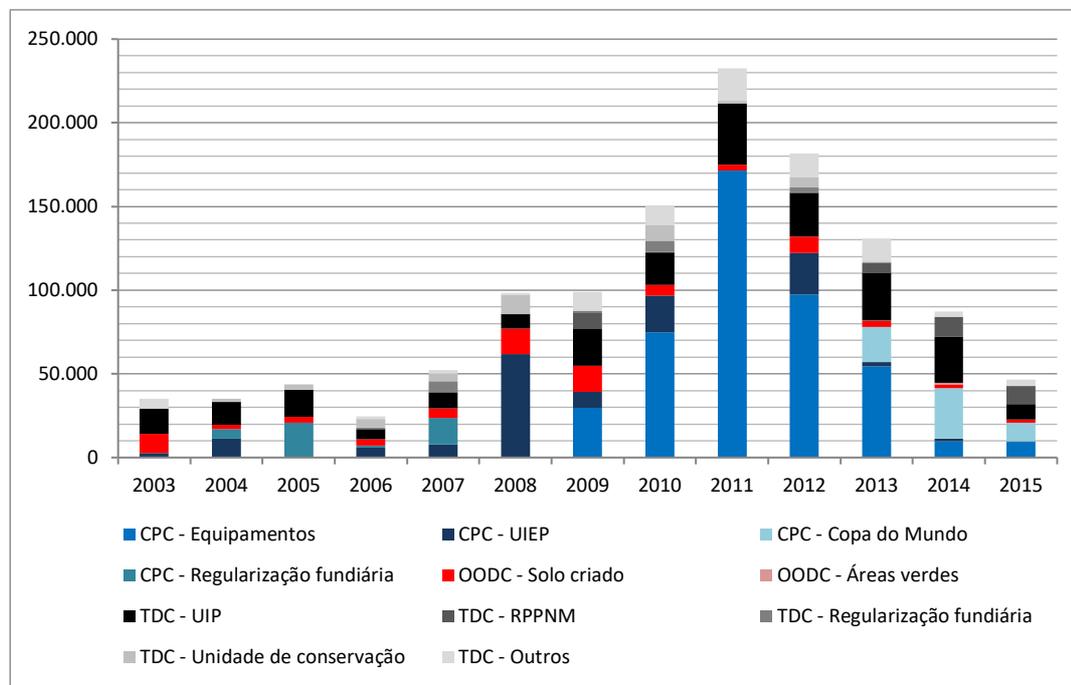
¹⁰ Instituída pelo decreto municipal nº 656/2003 e prorrogada pelo decreto municipal nº 820/2006.

¹¹ Instituída pelo decreto municipal nº 689/2009 e prorrogada pelos decretos municipais nº 581/2010 e 295/2011.

¹² Instituída pelo decreto municipal nº 359/2012 e prorrogada pelos decretos municipais nº 1.239/2012 e 993/2014.

¹³ Instituída pela lei municipal nº 13.620/2010.

Gráfico 1 – Distribuição do potencial construtivo adquirido por tipo de instrumento de solo criado entre 2003 e 2015.



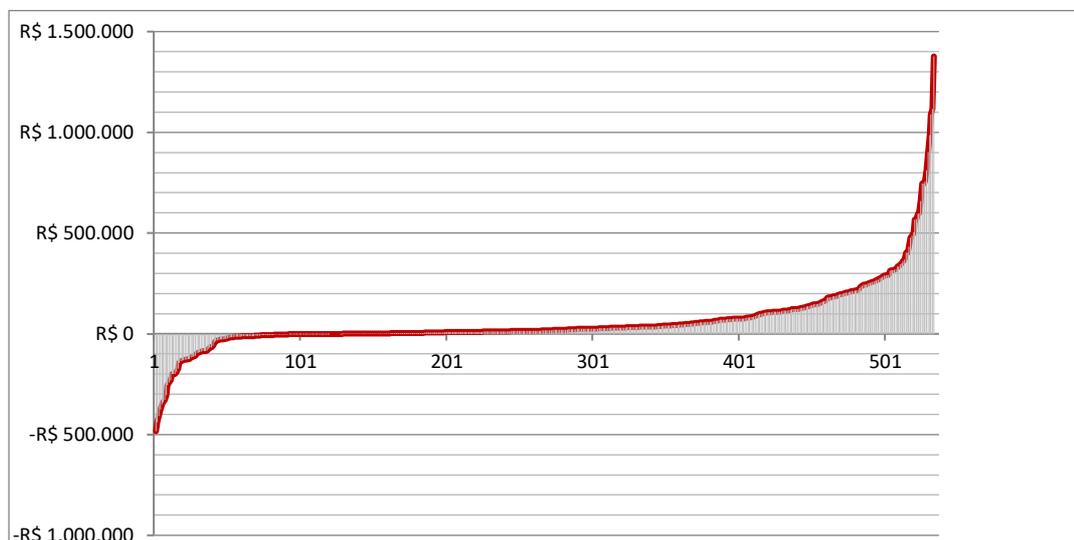
Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo. Dados elaborados pelo autor.

Para compreender este fenômeno é preciso comparar a atratividade de cada instrumento de solo criado. Trata-se de uma relação de mercado, onde em um polo está a oferta do potencial construtivo e em outro a demanda pela compra. São os instrumentos de solo criado que concretizam esta relação por meio da venda do direito de construir. A atratividade é definida pelo menor preço, ou eventualmente pela agilidade oferecida para obtenção do potencial construtivo.

Para avaliar a questão do preço foi realizada uma simulação comparativa entre a CPC e a OODC. A TDC é uma operação entre terceiros, por isso a obtenção de dados não é possível. A partir do cruzamento de dados obtidos na Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Finanças foi simulado o preço de todas as 537 operações de aquisição de potencial construtivo realizadas entre 2013 e 2015 via OODC e via CPC. Estes anos foram escolhidos porque somente para eles havia todos os dados disponíveis para estimar o preço da contrapartida. Cada operação foi simulada das duas maneiras e depois o valor da OODC foi subtraído da CPC.

O Gráfico 2 mostra o resultado desta simulação. Cada ponto da linha indica uma operação realizada. Os pontos com valores positivos representam as operações onde o preço do potencial construtivo simulado via CPC foi menor. Os pontos com valores negativos representam as operações onde o preço do potencial construtivo via OODC foi menor. Verifica-se que nos anos analisados o preço da CPC foi menor que o da OODC na maior parte das operações. Foram 407 operações nas quais o preço da CPC foi mais atrativo que o da OODC.

Gráfico 2 – Comparação do preço do potencial construtivo das operações de CPC e OODC entre 2013 e 2015.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Finanças. Dados elaborados pelo autor. Utilizado índice IGP-M (FGV) / janeiro de 2015.

Para compreender a razão dessa diferença é preciso analisar a formação de preços de contrapartida de acordo com cada instrumento. Como explicado anteriormente, as variáveis da OODC são o preço da terra e o coeficiente de aproveitamento da zona. Em geral as zonas mais valorizadas da cidade possuem preço da terra mais elevado, porém coeficientes de aproveitamento também maiores (2, 4 ou 5).

Quanto à CPC, as variáveis são o preço da cota e o fator de correção. Em relação ao preço da cota a ideia original era que ele fosse elevado, para minimizar a competição com os demais instrumentos. A CPC seria direcionada principalmente para casos de regularizações de edificações, sendo adquirida em pequenas quantidades.

No entanto o preço da cota permaneceu sem reajuste por um longo tempo e se desvalorizou. O Gráfico 3 mostra a evolução comparativa entre o preço da cota de 1996¹⁴ e sua evolução até 2016. A linha preta representa o preço nominal da cota. A linha azul representa a referência do preço da cota de 1996 igual a R\$ 200, e a linha vermelha indica o preço nominal da cota corrigido ao longo do tempo. Observa-se que desde 1996 o preço da cota vem se desvalorizando. A modalidade CPC – Copa do Mundo introduziu uma regra de reajuste anual vinculado ao Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB). Porém mesmo com reajustes mais frequentes o preço da cota nunca voltou a se equiparar ao que era praticado originalmente. Como destaca Ciffoni (2011), a transparência da CPC é comprometida por não existirem regras claras para definição do estoque e valor das cotas.

¹⁴ De 1993 a 1996 o preço era definido em UPC (unidade padrão de capital). A partir de 1996 o preço passou a ser estabelecido em reais.

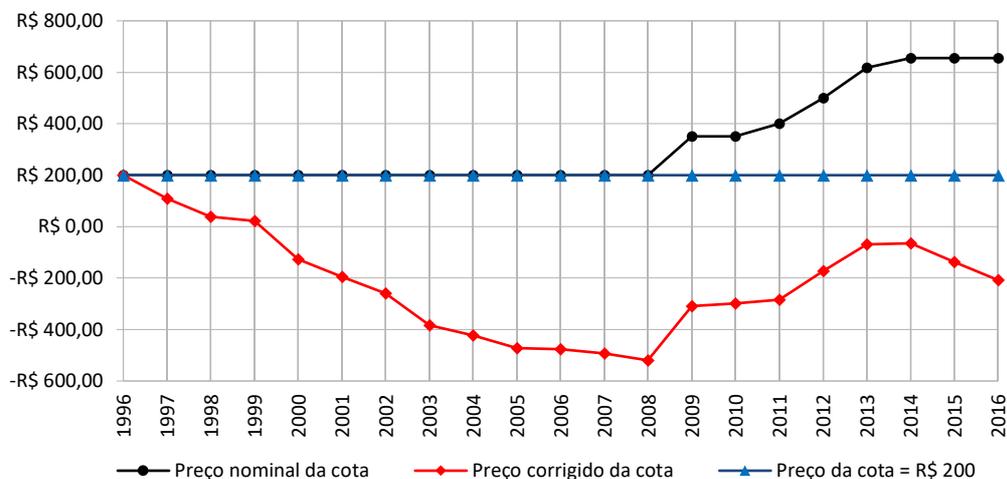


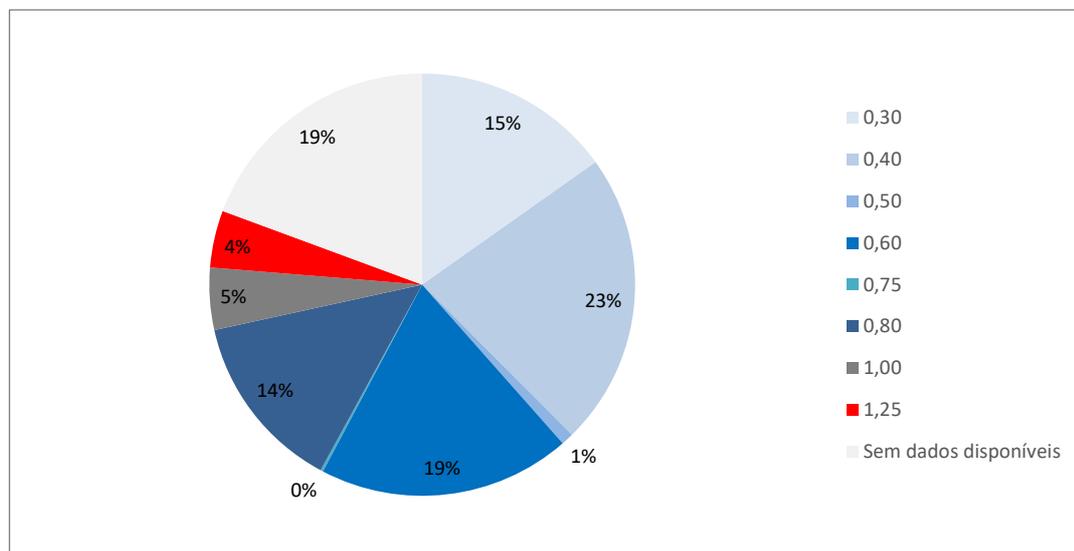
Gráfico 3 – Comparação da evolução do preço da CPC entre 1996 e 2016.

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo. Dados elaborados pelo autor.

Utilizado índice IGP-M (FGV) / janeiro de 2017.

Em relação aos fatores de correção, eles variam de acordo com o uso (comercial ou habitacional) e com a zona. De forma geral são aplicados fatores de correção maiores para usos comerciais e zonas onde se permite maior adensamento construtivo. Foi realizado um levantamento para analisar como estes fatores de correção foram aplicados. Em muitos casos não havia dados disponíveis de zona ou uso que permitissem identificação. O Gráfico 4 mostra a estimativa de distribuição dos fatores de correção das operações de CPC realizadas entre 2003 e 2015, revelando que em pelo menos 72% dos casos o potencial construtivo é depreciado, resultando numa contrapartida menor.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS FATORES DE CORREÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OPERAÇÕES DE CPC REALIZADAS ENTRE 2003 E 2015.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo. Dados elaborados pelo autor.

Verifica-se, portanto, o fenômeno de emprego de fatores de redução nas fórmulas de cálculo de contrapartida, identificado por Furtado et al. (2006, 2007) na maior parte das cidades brasileiras. Uma ponderação dos autores é a de que a adoção destas fórmulas pode ser uma estratégia para conseguir viabilizar a implantação de instrumentos de solo criado. No entanto, esta tese não se aplica neste caso, uma vez que os instrumentos TDC e OODC já estavam consolidados em Curitiba.

A seguinte simulação ilustra o efeito destas regras de operação. De acordo com Graviloff (2013), o preço da terra nas áreas mais centrais de Curitiba variou entre R\$ 1.000 e R\$ 3.000 em 2012. O custo de 1 m² habitacional na ZR4, zona com maior produção habitacional da cidade, onde o coeficiente de aproveitamento básico é 2 e o preço da terra é um dos mais elevados (R\$ 2.000 por exemplo) seria igual a R\$ 750. O custo deste potencial construtivo por meio de CPC, com o preço da cota igual a R\$ 618,27 e fator de correção de 0,8 seria igual a R\$ 494.

É importante também analisar a agilidade oferecida na obtenção do potencial construtivo. Muitas vezes este é um fator importante para o setor imobiliário. A TDC é complexa por exigir vários trâmites. O preço do potencial construtivo é calculado em função do coeficiente de aproveitamento e do preço da terra da área emissora e da área receptora. Além disso, são necessários trâmites adicionais que resguardem o interesse público no lote que cede potencial. No caso da TDC de edificações de valor cultural por exemplo, “a prática mostra que a complexidade do instrumento, ao envolver diferentes aspectos da legislação urbanística e do mercado imobiliário, muitas vezes requer um intermediário para conduzir a negociação entre o transmissor e o receptor do potencial construtivo” (CIFFONI, 2011, p. 136).

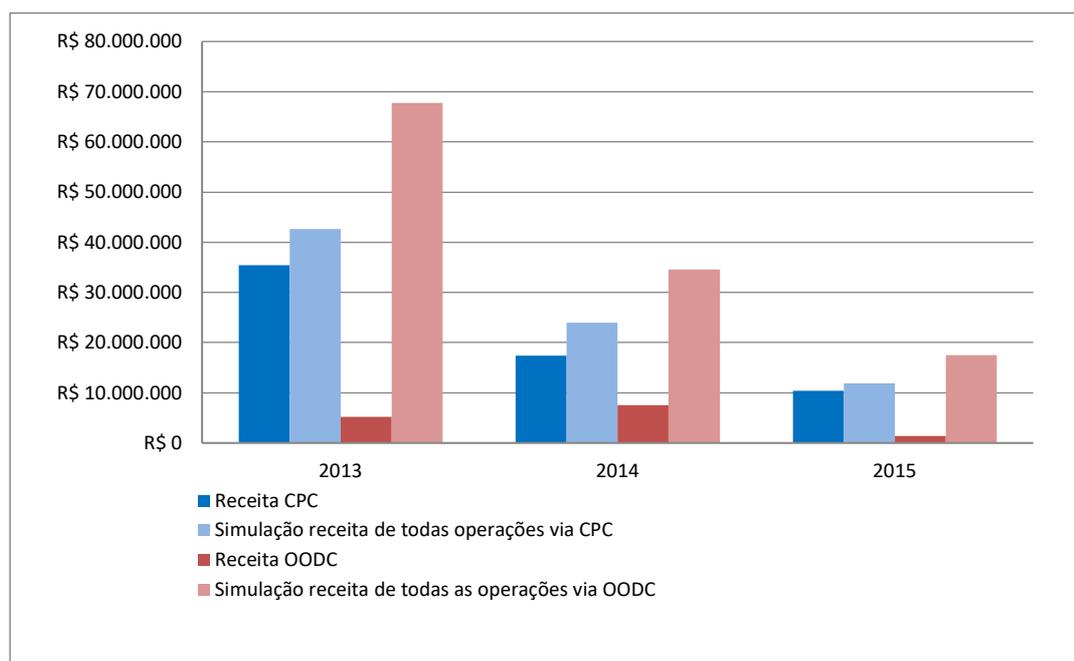
A aquisição de potencial construtivo por meio da OODC é menos complexa que por meio da TDC. Em geral não existem intermediários. Mas como o preço do potencial construtivo também é calculado pelo preço da terra, é necessária avaliação do poder público do lote que solicita aquisição, o que gera um trâmite burocrático, ainda que reduzido. Já a aquisição por meio da CPC é a mais ágil. Não existem intermediários e o cálculo da aquisição é realizado de forma simples.

O Gráfico 2 indicou que a CPC foi mais atrativa que a OODC entre 2013 e 2015. A análise comparativa da formação do preço da contrapartida e da facilidade de aquisição do potencial construtivo mostrou que são as regras de operação que geram esta atratividade, e que por isso ela deve ter se repetido em outros anos. Assim, o uso da CPC, que inicialmente era voltado para casos específicos, passou a se generalizar, estimulando a competição com outros instrumentos. Resta então analisar quais os efeitos da atratividade da CPC na política urbana de Curitiba.

Um primeiro efeito foi a ampliação da participação das finalidades vinculadas à CPC e redução das demais no total de recursos arrecadados por meio dos instrumentos de solo criado. Ou seja, a política urbana foi direcionada para construção de creches, equipamentos sociais, estádio de futebol e para as finalidades do Programa Especial de Governo.

Um segundo efeito foi o de que induzindo uma redução do preço do potencial construtivo, a CPC reduziu também a arrecadação geral dos instrumentos de solo criado. O Gráfico 5 mostra uma estimativa de arrecadação por meio dos instrumentos de OODC e CPC para os anos de 2013 a 2015, simulando também o que aconteceria se todas as operações fossem realizadas via OODC ou via CPC.

Gráfico 5 – Receita de CPC e OODC e simulações de receita de CPC e OODC para os anos 2013, 2014 e 2015.



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Finanças. Dados elaborados pelo autor. Utilizado índice IGP-M (FGV) / janeiro de 2015.

A conclusão é que a utilização da OODC para todas as operações implicaria num significativo aumento de arrecadação. Verifica-se, portanto, a contradição já apresentada anteriormente de que as prefeituras valorizam o caráter arrecadatório dos instrumentos de solo criado mas constroem regras que acabam por reduzir o montante arrecadado.

CONCLUSÃO

A criação da CPC e seus efeitos no sistema de instrumentos de solo criado de Curitiba podem ser compreendidos como uma tensão entre as matrizes conceituais expostas no início do artigo.

A TDC e OODC estão ligadas à matriz que privilegia a ideia de justiça social, cujos pressupostos são a equidade de direitos e a recuperação da valorização privada do solo para o interesse coletivo. Essa matriz possui uma visão de planejamento urbano mais rígido, sistêmico e de longo prazo.

Já a CPC está mais próxima da matriz que privilegia a ideia de competição de mercado, enfatizando a viabilização da atividade da iniciativa privada. Essa matriz possui uma visão de planejamento urbano mais flexível, particular e de curto prazo, na qual a capacidade de regulação estatal, as atividades de monitoramento e o aprofundamento teórico ficam enfraquecidos. Estas características podem ser observadas na evolução da CPC.

A competição gerada entre a CPC e a TDC e OODC não é simplesmente uma questão de ajuste das regras de operação existentes. Trata-se de um sério problema conceitual, pois a partir da introdução da CPC o potencial construtivo passou a ser vendido por duas lógicas completamente distintas, afetando a coerência interna do sistema de instrumentos de solo criado existente. O potencial construtivo é um bem que pertence à coletividade e por isso sua composição de preço deve ser criteriosa.

A lógica da TDC e da OODC combina o caráter urbanístico e fiscal de forma equilibrada. Ela pressupõe a existência de gradientes de preço da terra e coeficientes de aproveitamento, e estabelece uma fórmula de cálculo de contrapartida a partir destes elementos. Essa lógica é socialmente mais justa, pois os lotes com preço da terra mais elevado pagam mais pelo acréscimo construtivo. Estas áreas são aquelas com mais infraestrutura urbana e onde o mercado imobiliário mais atua. No caso da OODC – Solo criado, que é a mais utilizada, isso gera um efeito redistributivo, pois os recursos arrecadados são direcionados para população de baixa renda na forma de habitação de interesse social,

Já na lógica da CPC o caráter fiscal está muito mais acentuado. O principal objetivo é arrecadatório, pois os estoques de cotas são definidos a partir de um orçamento prévio de uma demanda específica. Esta visão fragiliza os princípios originais dos instrumentos de solo criado. O aspecto arrecadatório faz parte destes princípios, mas tão ou mais importante é a forma como a valorização fundiária privada é capturada e como ela é distribuída para sociedade.

Nesse sentido é importante verificar as finalidades das diversas modalidades de CPC. Em geral elas surgiram para resolver questões pontuais. Sua origem está ligada à dificuldade dos edifícios de valor cultural excepcional viabilizar seu restauro por meio do formato tradicional de TDC; A modalidade Regularização fundiária foi criada para financiar um projeto específico de urbanização de ocupação irregular; a modalidade Equipamentos para financiar a construção de creches em função de uma demanda do Ministério Público, e para financiar o Programa Especial de Governo, que não tem uma destinação específica; e a modalidade Copa do Mundo para viabilizar a construção de um estádio de futebol. Ou seja, as finalidades não parecem ter surgido de um processo de planejamento urbano mais amplo, e em muitos casos o efeito redistributivo dos recursos é limitado.

A competição observada e a consequente redução de arrecadação reforçam, portanto, a necessidade de aprofundamento teórico e prático sobre o tema, especialmente no sentido de

compreender os instrumentos de solo criado como um sistema a ser operado e monitorado em conjunto.

A análise da implantação dos instrumentos de solo criado no Brasil e em Curitiba mostrou que em última instância é a própria atividade de planejamento urbano que precisa ser fortalecida. O futuro dos instrumentos de solo criado “depende do domínio que venham a ter de seu funcionamento e condições de aplicação, nos próximos anos, as equipes técnicas de planejamento e gestão municipal” (FURTADO et al. p.26). Somente assim eles poderão contribuir para o atendimento das finalidades a que foram propostos.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, François. **Metapolis**: acerca do futuro da cidade. Lisboa: Celta, 1998.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 45, p. 152-156, jul.1996.
- CIFFONI, Ana Lucia Pontes de Souza. **Instrumentos de política pública para mudanças no uso e ocupação do solo urbano: um estudo de Curitiba**. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2011.
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. Outorga Onerosa do direito de construir: entre a regulação e a arrecadação. Colaboração: Fernanda Furtado e Vera Rezende. In: **SEMINÁRIOS PROJETOS URBANOS CONTEMPORANEOS**, 2006, São Paulo.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. In: **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, n.1, v. 20. Belo Horizonte, 2013.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade-global**: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Unesp; Salvador: Anpur, 2007.
- FURTADO, Fernanda et al. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais**. Relatório de pesquisa, Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- FURTADO, Fernanda et al. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**. Belém, 2007.
- FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.
- FURTADO, Fernanda; BACELLAR, Isabela. Transferência do Direito de Construir aplicada a planos e projetos urbanos para áreas centrais. In: **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e**

Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

GRAVILOFF, Ana Carolina Martins. **Instrumentos de gestão urbana e a Evolução da ocupação em Curitiba: O caso da Operação urbana Consorciada Linha Verde.** Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, 2013.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2012a.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo História e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2012b.

MEMORANDO. **C.J. Arquitetura.** São Paulo, v. 4, n. 16, p. 3 - 5, 1977.

REZENDE, Vera F. et al. **Revisão bibliográfica dos fundamentos da outorga onerosa do direito de construir: OODC.** Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto. O soo criado como instrumento de reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 370 – 381, 1982.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. (Org.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da terra.** Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 199-138.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). **Leituras da cidade.** Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 87-104.

SCHWIETERMAN, Joseph P.; CASPALL, Dana M. **The politics of place: a history of zoning in Chicago.** Chicago: Lake Claremont Press, 2006.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.