

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA (PPGTE)  
MESTRADO EM TECNOLOGIA**

**JANETE TERESINHA RONCATO**

**O SOLO CRIADO EM CONTEXTOS DE DENSIFICAÇÃO URBANA**

**DISSERTAÇÃO**

**CURITIBA  
2015**

**JANETE TERESINHA RONCATO**

**O SOLO CRIADO EM CONTEXTOS DE DENSIFICAÇÃO URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Tecnologia. Área de Concentração: Tecnologia e Sociedade. Linha de Pesquisa: Tecnologia e Desenvolvimento.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maclovía Corrêa da Silva

CURITIBA  
2015

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**

---

R769s Roncato, Janete Teresinha  
2015 O solo criado em contextos de densificação urbana /  
.-- 2015.  
105 f.: il.; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica  
Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia,  
Curitiba, 2015.  
Bibliografia: f. 96-105.

1. Brasil - Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. 2.  
Planejamento urbano - Curitiba (PR). 3. Política urbana. 4.  
Densidade demográfica. 5. Direito urbanístico. 6. Direito  
de propriedade. 7. Pesquisa qualitativa. 8. Tecnologia -  
Dissertações. I. Silva, Maclovia Corrêa da, orient. II.  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de  
Pós-Graduação em Tecnologia. III. Título.

CDD: Ed. 22 -- 600

---

**Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba**



## TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 444

**O Solo Criado em Contextos de Densificação Urbana**

por

**Janete Teresinha Roncato**

Esta dissertação foi apresentada às 13h00 do dia **17 de dezembro de 2015** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM TECNOLOGIA, Área de Concentração – Tecnologia e Sociedade, Linha de Pesquisa – Tecnologia e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. A candidata foi arguida pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO (aprovado, aprovado com restrições, ou reprovado).

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Christian Luiz da Silva  
(UTFPR)

\_\_\_\_\_  
Profª. Drª. Alessandra Galli  
(UNICURITIBA)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Paulo Rolando de Lima  
(UTFPR)

\_\_\_\_\_  
Profª. Drª. Maclóvia Corrêa da Silva  
(UTFPR)  
*Orientadora*

Visto da coordenação:

\_\_\_\_\_  
Profª. Drª. Faimara do Rocio Strauhs  
Coordenadora do PPGTE

**O documento original encontra-se arquivado na Secretaria do PPGTE.**



## Agradecimentos

Primeiramente agradeço à minha orientadora, professora Dra. Maclovia Corrêa da Silva, por ter me escolhido como orientanda, e pela paciência nas inúmeras correções, sugestões e elaboração da presente dissertação, no acompanhamento desses dois anos de estudo, tanto nas disciplinas teóricas e práticas, como no trabalho de pesquisa do tema proposto.

Agradeço também à minha família, meu esposo e filhos, que souberam me proporcionar horas de estudo e pesquisa de paz e silêncio criativo em casa, e também por lerem por diversas vezes os meus textos para me certificar que eram compreensíveis, até mesmo para pessoas de outras áreas ou profissões.

E agradeço a Deus, por ter me dado saúde e ânimo para a realização desta pesquisa.

## RESUMO

RONCATO, Janete Teresinha. **O solo criado em contextos de densificação urbana**. 2015. 105 p. Dissertação. (Mestrado em Tecnologia). Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

A aplicação do instituto do solo criado enquanto instrumento de políticas urbanas requer estudos compreensivos sobre a propriedade, a ciência do Direito e sua função socioambiental, o direito de construir, o planejamento, a ordenação do solo, a atividade edilícia e a criação de instrumentos de intervenção na cidade, dentre outros. Nesta perspectiva, organizou-se este texto dissertativo com o objetivo de analisar a outorga onerosa do direito de construir enquanto instrumento de política urbana considerando os propósitos e a legislação das municipalidades para densificar áreas urbanas das cidades. Por outro lado, destaca-se o papel da propriedade, sua busca de valorização neste processo e as implicações sobre a qualidade de vida, o trânsito e as formas de ocupação e uso do solo. A delimitação do trabalho é o espaço urbano e as ações municipais para densificar áreas desde a lei federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que instituiu este instrumento como um recurso para gerenciar o espaço urbano. Em especial, citam-se casos da cidade de Curitiba-PR, onde este instituto circula como um recurso para concretizar as metas do Plano Diretor. A metodologia é de natureza qualitativa e as discussões estão fundamentadas em documentos e textos da imprensa, da academia e de interlocutores que apresentam casos de aplicação do instituto. Conclui-se que o instrumento solo criado pode funcionar como fator de densificação e trazer resultados não previstos pelos habitantes das cidades, mas atender o que foi planejado pelos dirigentes municipais e empreendedores que produzem o espaço urbano. Verificou-se que a outorga onerosa do direito de construir favorece o capital imobiliário, concorre para a flexibilização do plano urbanístico e estabelece conjunturas de negociações entre setor público e os atores envolvidos. Em Curitiba-PR, em conformidade com os casos estudados, foram observados estes três fatores para estimular a ocupação intensiva de espaços: por meio da verticalização, da densificação e da conservação do patrimônio. Neste sentido, a outorga onerosa do direito de construir gerou, segundo os exemplos analisados, a concretização do planejamento urbano voltado para valorizar ainda mais determinadas áreas da cidade que já possuem infraestrutura e transformá-las em núcleos atrativos para investimentos.

**Palavras-chave:** Solo criado. Propriedade. Outorga onerosa. Direito de construir. Densificação. Curitiba-PR.

## ABSTRACT

RONCATO, Janete Teresinha. **The value capture mechanism in the context of urban densification**. 2015. 105 p. Dissertation. (Master in Technology). Graduate program in Technology. Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2015.

The implementations of the value capture mechanism institute as an instrument of urban politics require comprehensive studies about property and the science within the law. It also demands deep understanding of its social and environmental role, the right to build, the planning, the soil ordering, the building activity and the establishment of mechanisms for intervening in the city, among others. From this perspective, this dissertation aims to analyze the cumbersome granting of the right to build as a tool of urban strategies, considering the purposes and municipalities laws to densify urban areas in cities. On the other hand, the role of the property is emphasized as well as its quest for appreciation in the process and the implications upon the quality of life, the traffic, the soil's use and its occupation. The scope of this paper is the urban environment and the municipal actions to densify areas in conformity to the Statute of the City's Law 10.257/2001, which established this mechanism as a resource for managing the urban environment. In particular, case studies in the city of Curitiba-PR are mentioned, where this institute is applied as a resource to materialize the goals established by the City's Master Plan. The methodology is of qualitative nature and the discussions are based on documents and writings from the press, from the academy and from the interlocutors that present cases of the institute's implementation. In conclusion, the mechanism of the value capture can operate as a densification factor and bring unexpected results to the city's inhabitants. However, it attends to what was planned by the municipal executives and the entrepreneurs who develop the urban space. It was verified that the cumbersome granting of the right to build benefits the real estate capital, compete with the urban plan flexibility and establishes negotiation between the public sector and the involved actors. In Curitiba-PR, in accordance to the case studies, three factors to stimulate the intensive occupation of areas were analyzed. They were: the verticalization, the densification and the heritage conservation. In this sense, the cumbersome granting of the right to build has generated, according to the analyzed examples, the materialization of the urban plan oriented to value even more certain areas of the city that already have infrastructure and convert them into attractive centers of investments.

**Key-words:** The value capture mechanism. Property. Cumberstone granting. Right to build. Densification. Curitiba-PR.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 OBJETIVOS.....</b>	<b>16</b>
<b>1.5 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>16</b>
<b>1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>18</b>
<b>1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO.....</b>	<b>19</b>
<b>2 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2 O DIREITO DE CONSTRUIR.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 DENSIFICAÇÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4 PLANEJAMENTO URBANO.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 O INSTRUMENTO OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2 EXPERIÊNCIAS DA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO SOLO CRIADO EM CIDADES BRASILEIRAS.....</b>	<b>47</b>
3.2.1 Florianópolis-SC.....	50
3.2.2 Porto Alegre-RS.....	50
3.2.3 Ijuí-RS.....	52
3.2.4 A cidade de São Paulo-SP.....	54
3.2.5 As cidades de Parnamirim e Natal-RN.....	57
<b>4.1 A CIDADE DE CURITIBA-PR.....</b>	<b>63</b>
<b>4.2 OS INCENTIVOS CONSTRUTIVOS EM CURITIBA-PR.....</b>	<b>65</b>
<b>4.3 ZONEAMENTO E USO DO SOLO NA CIDADE DE CURITIBA-PR.....</b>	<b>71</b>
<b>4.4 CATEDRAL BASÍLICA MENOR, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ E PALÁCIO GARIBALDI.....</b>	<b>81</b>
<b>4.5 A ARENA DA BAIXADA – CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE.....</b>	<b>84</b>
<b>4.6 OPERAÇÃO URBANA NA LINHA VERDE.....</b>	<b>88</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>93</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese das regras de adensamento para Porto Alegre-RS .....	48
Quadro 2: Alterações nas regulamentações da transferência de potencial construtivo.....	68
Quadro 3: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR.....	75
Quadro 4: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR.....	75
Quadro 5: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR.....	76
Quadro 6: Divisão do território do Município de Curitiba-PR conforme Decreto 985/2013.....	83

## 1 INTRODUÇÃO

A urbanização faz parte dos interesses nacionais e internacionais pelo desenvolvimento e repercute no crescimento das cidades. Todavia, ela pode responder de forma positiva ou negativa para o conjunto das dinâmicas urbanas: concentração de atividades e de pessoas, rápida urbanização, coeficientes variáveis de edificação, falta de articulação na rede urbana – metrópoles e regiões metropolitanas.

A cidade é produto da construção social do espaço urbano. Nela se artificializa um ambiente que procura reproduzir a vida no campo, porém com agravantes como a poluição provinda do transporte, os corredores de vento produzidos pela verticalização, a umidade pela falta de ventilação, a impermeabilização do solo e o desrespeito com a biodiversidade. Predomina uma grande força política no nosso micro-ambiente urbano que reflete na hierarquização dos grupos, na gentrificação<sup>1</sup>, no respeito mútuo, na comercialização de ar puro, de paisagem, na climatização e desigualdade socioambiental (ROMERO, 2015).

Na sua palestra e mesa redonda no evento do Congresso Internacional Uninter em 2015, o professor Hugo Romero explicou que tanto a poluição, quanto as ilhas de calor e a ausência de vegetação que prestam serviços ambientais são commodities na medida em que são comercializados em áreas específicas das cidades em ambientes diferenciados destes destacados como negativos para a qualidade de vida. A globalização das economias nacionais, o desejo pela modernidade e o uso das tecnologias enfraqueceram os Estados e Municípios e fortaleceram as negociações entre grupos econômicos e administração municipal na tomada de decisões.

O descompromisso com a ciência, com os riscos e a injustiça social abre caminhos para a transformação urbana fundamentada na valorização imobiliária, no comércio, nos transportes e em relações desiguais de poder. No

---

<sup>1</sup> O termo “gentrificação” pode ser compreendido como um processo de valorização imobiliária no espaço urbano a partir a troca de grupos sociais de acordo com o poder aquisitivo, perfis residenciais e padrões culturais. É um neologismo criado pela socióloga britânica Ruth Glass em 1963, em um artigo sobre as mudanças urbanas na cidade de Londres, no Reino Unido. A autora destacava o movimento de “aburguesamento”, usando o termo *gentry* que pode ser traduzido como “bem-nascido”, o qual ocorria no centro da cidade, com o desaparecimento de bairros operários e o surgimento de moradias para classes abastadas (MARTINS, 2015).

tecido social e urbano tem-se visto a extrapolação da perda da qualidade de vida expressa nas formas de uso e ocupação do território que favorecem a concentração de capital.

O Estatuto da Cidade é a lei federal que atribui aos municípios a tarefa de gerenciar a cidade com um conjunto de instrumentos de intervenção nos territórios. Rolnik (2001) diz que esta lei institui novidades não somente quanto aos instrumentos de indução e normatização, mas também sobre a participação cidadã e a regularização das posses fundiárias. Dentre os demais objetivos, esta norma cria estratégias para evitar a retenção de terrenos para especulação imobiliária e separa o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos. A autora, professora da Universidade de São Paulo, explica que este direcionamento que era dado às políticas urbanas afasta-se da tecnocracia dos planos diretores de desenvolvimento integrado que não tinham instrumentos para agir e eram feitos em escritórios, sem a participação dos moradores e os depoimentos de seus conflitos e contradições (ROLNIK, 2001).

Por outro lado, quando existe disponibilidade de lotes e capacidade de geração de densidade urbana, estimulam-se fatores como a valorização do produto final e a economia de espaço por meio do uso intensivo do solo. Uma vez motivado o mercado imobiliário, é importante que se estabeleçam escalas mínimas e ideias de operação das atividades em cada bairro da cidade para evitar a distorção provocada pela concentração de populações e atividades. Quando ocorre a saturação pela ocupação espacial excessiva, as distorções são socializadas.

Um ponto importante destas iniciativas de adensar e conduzir o processo de uso e ocupação do solo é o incentivo das municipalidades para ampliação da área construída e do número de pavimentos. É uma forma de uso do solo urbano que altera e muda os preços da terra urbana.

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, quando aplicado nas dinâmicas urbanas das cidades, é interpretado de diferentes formas e recebe denominações variadas. Um conceito que provém deste mecanismo de arrecadação é o solo criado, que tem no seu fundamento a compra de potencial construtivo para densificar espaços específicos do território. O solo

criado oportuniza o aproveitamento máximo do solo por meio da elevação do gabarito além do coeficiente fixado pelas legislações municipais.

Ebhart (2015) comenta que o instituto do Solo Criado foi introduzido em nosso ordenamento jurídico através do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). Dito instituto está inserido no artigo 4º, inciso V, alínea “n”- outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso.

Segundo a melhor doutrina, o Solo Criado pode ser definido como “toda a área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.” Em outras palavras será sempre um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei; acima desse coeficiente, portanto, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, conforme as condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona. (EBHART, 2015, p.1).

Dois conceitos fundamentais do direito urbanístico - o direito de construir e o direito de propriedade – são importantes para a análise da outorga onerosa do direito de construir ou solo criado. Considerando que por um lado, o mundo parece microscópico e por outro, uma unidade local mínima está interconectada com o mundo (TACCHI, 2015), as transformações advindas do desenvolvimento de atividades imobiliárias e o processo de globalização econômica, cultural e política geram problemas urbanísticos para o regime de propriedade imóvel.

Quanto às políticas urbanas para a cidade de Curitiba, imaginada e gestada por urbanistas, arquitetos e engenheiros, conhecida no mundo como a capital que tem um transporte coletivo eficiente e um planejamento para seu crescimento, a propriedade é vista no contexto do capitalismo técnico e científico. A força política e financeira cristaliza esta imagem de coesão social que articula valores centralizados nos espaços mais centrais, dotados de infraestrutura, os quais se perdem na medida em que o espaço construído avança para os bairros mais periféricos.

A disputa pela apropriação diferenciada do espaço se dá, dentre outros fatores, pelo tempo de deslocamento e pelos eixos viários. O centro histórico, quando não atende as necessidades dos automóveis provoca a mobilidade territorial e estimula os produtos imobiliários em novos centros criando novas condições de consumo. Na cidade de Curitiba este fenômeno acompanha,

sobretudo, as caneletas de ônibus exclusivas onde circulam os ônibus expressos.

O plano diretor de 2004, revisado e aprovado em 2015 tem colaborado para valorizar estas áreas com obras públicas e em específico, estimulando, por meio de políticas, a densificação manifestada pela verticalização. As transformações urbanas são, destacadamente, visualizadas se compreendida como ocorre à aplicação de instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (2001) dentre eles a outorga onerosa do direito de construir.

Este é o tema central desta dissertação, que discute o cumprimento da sua finalidade específica de servir ao desenvolvimento da cidade, os interesses da coletividade e a contrapartida dos custos e benefícios auferidos pelos proprietários e pelo poder público. Também chamado de solo criado, o proprietário adquire da administração municipal o direito de construir além do coeficiente único de aproveitamento do lote, um coeficiente básico estabelecido pelas normas edilícias em cada município brasileiro.

Este instrumento de densificação existe desde 1990 com a finalidade de prover recursos para habitação social. Ele estava limitado a algumas zonas residenciais e a partir do ano 2000, os parâmetros variaram com regularidade. No ano 2008, com a inclusão da Linha Verde na cidade de Curitiba-PR, outros ajustes se fizeram necessários para dirigir o crescimento ao longo desta via. Por outro lado, a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo não acompanhou a atualização das normas que regulam a outorga onerosa de construir.

Este panorama das políticas urbanas brasileiras foi o tecido sobre o qual se desenhou as questões da outorga onerosa do direito de construir neste trabalho dissertativo. Ele faz parte da linha de pesquisa Tecnologia e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) que discute questões sobre dinâmicas de processos de desenvolvimento territorial. Explora como o instrumento outorga onerosa do direito de construir ou “solo criado” tem sido usado por um grupo de atores para se apropriar e transformar espaços físicos urbanos possuidores de infraestrutura. São decisões pensadas, planejadas e implementadas, por vezes, sem seguir os três preceitos presentes no Estatuto da Cidade e mencionados por Raquel Rolnik (2015): a normatização do uso e

ocupação do solo, a participação do cidadão nas tomadas de decisão e a regularização das posses urbanas.

Sendo o PPGTE um programa interdisciplinar, a presente dissertação não poderia fugir deste enfoque. Ela pondera temas estudados pelo urbanismo, como a técnica do planejamento, a propriedade segundo a ciência do Direito, examina as políticas urbanas e investiga comportamentos profissionais de condução do desenvolvimento de cidades. Desta forma, a construção crítica da ciência e da tecnologia, representada centralmente pela racionalidade técnica, se apresenta na sua dinamicidade no território, local onde se travam as relações sociais e os modos de governança na busca por interações entre o Estado, a academia e os cidadãos.

O contributo desta dissertação para as reflexões interdisciplinares feitas no PPGTE, e em particular para a linha de pesquisa Tecnologia e Desenvolvimento concentra-se no processo de conformação da técnica de planejar a partir do exercício da cidadania e suas implicações sociais, éticas, políticas e ideológicas sobre o território, a esfera pública e o capital em contextos distintos. Estes estão marcados pelas controvérsias e não coincidências primeiramente entre os discursos e as atribuições de sentidos e significados à cidadania tecnocientífica, às capacidades técnicas, à ciência urbanística, do Direito e em segundo lugar entre as ideologias do lucro e as narrativas homogêneas que declinam a confiança dos cidadãos no Estado.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Nesta dissertação a cidade é abordada como estrutura funcionante e como bem coletivo (MUSIL, 1970, citado por DELLE DONNE, 1983<sup>2</sup>). Logo, um território com aplicação de regras e reprodução de modelos interage com conflitos e contradições. São técnicas e tecnologias de ordenamento do solo, adensamento do espaço edificado e escolhas de produção e construção espacial que configuram a forma urbana. Dois conceitos deste espaço perspectivo do mundo edificado precisam ser reapropriados e reintegrados: o da flexibilidade da morfologia e dos tipos arquitetônicos.

---

<sup>2</sup> MUSIL, J. *Sociologia della città*. Milão: F. Angeli, 1970.

A morfologia urbana é aqui entendida como espaço resultante da agregação de conjuntos edificados, enquanto que a tipologia arquitetônica é entendida como o conjunto de algumas características essenciais comuns a determinados edifícios e que são importantes para a determinação formal da cidade (AMARAL E SILVA, 2015, p. 2).

No Brasil, a morfologia e os desenhos urbanos das capitais tornaram-se objeto de estudo em especial com o advento da República (1889). Primeiramente, a preocupação das municipalidades era a de embelezar as cidades, e mais tarde, com as leis de ordenamento urbano, nasceu a concepção de crescimento integrado, de funcionalidade com ênfase para o aspecto socioambiental após a Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>. A Carta Magna corporifica “a opção política do Estado, que irá influenciar as demais normas que compõem o sistema jurídico” (BOSQUESI, 2006, p. 19). Nesta norma, a política urbana é regulamentada em capítulo exclusivo, e a propriedade, fica submetida às políticas locais de cada município, corporificada pelo Plano Diretor (REZENDE *et al.*, 2009).

Técnicos e políticos constroem instrumentos para agir na estrutura urbana da cidade, os quais incorrem em consequências sócio-espaciais de natureza qualitativa e quantitativa. A realidade é mutante e por isso as definições do Plano Diretor podem não serem passíveis de cumprimento. O monitoramento das intervenções urbanísticas permite a construção de diagnósticos e a alteração do planejamento quando não atender os interesses públicos de desenvolver as funções sociais da cidade. No que tange às edificações, o município tem autoridade para suspender e para autorizar o direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento em situações de saturação e de densificação do solo.

Para isto, foi instituído um instrumento de intervenção urbana - o solo criado, concretizado pelo ato administrativo da outorga onerosa do direito de construir, para aqueles que desejam edificar acima do coeficiente único de aproveitamento estabelecido para o uso solo. A aplicação deste instrumento

---

<sup>3</sup> Meio ambiente para a Lei n. 6.938 de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). Meio ambiente artificial é constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e equipamentos urbanos, ruas, praças, áreas verdes livres em geral (SILVA, 2015 p.834).

normativo depende das definições aprovadas pela legislação municipal, na medida em que institui onde pode ser aplicado.

Dornelas (2015) diz que a densidade construtiva em cidades brasileiras não corresponde à existência e capacidade de infraestrutura ou mesmo ao número de moradores, como pode ser observado nas regiões metropolitanas. “O puro aumento do coeficiente de aproveitamento pode levar ao menor e não ao maior aproveitamento de uma área da cidade” (DORNELAS, 2015, p. 2; ROLNIK *et al.* 2002).

Dada a importância social e ambiental do solo criado, e os problemas que ele venha a causar na urbanização e na qualidade de vida da cidade, os objetivos da municipalidade precisam atender os princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Admite-se a diversidade de posições e interesses dos agentes envolvidos – setor público e setor privado - regras de disciplina do exercício do domínio e da concessão, o direito de disponibilidade da terra, de propriedade, e por isso faz-se necessário atrelar o uso da propriedade ao bem estar socioambiental. No direito de propriedade existem limites legislativos que são necessários para a vida em sociedade. O estudo proposto nesta dissertação contribui para compreender como as técnicas e tecnologias interferem nas ações sobre a cidade e sobre as escolhas para conduzir ao desenvolvimento urbano. Esta realidade contribui para a elaboração da pergunta de pesquisa da presente dissertação: “Na tomada de decisão de administrações municipais, para onerar o direito de construir e aplicar legislações urbanísticas decorrentes, podem ocorrer desequilíbrios entre a densidade construtiva, populacional e a infraestrutura contrariando a função socioambiental da propriedade e alterando o cotidiano das pessoas quanto à qualidade de vida”?

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO TEMA

A delimitação espacial do trabalho é a cidade, em especial o caso da cidade de Curitiba-PR que apresenta inconformidades nas relações entre densidade construtiva, populacional, uso do solo e rede de infraestrutura (proporcionalidade entre as áreas construídas e as de uso público). O processo de ocupação e uso do solo analisado a partir do instrumento solo criado,



nomeado também de outorga onerosa do direito de construir onera o proprietário que deseja criar mais metragem quadrada em altura. A delimitação temporal foi atribuída em função da vigência do instrumento a partir da Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade.

#### 1.4 OBJETIVOS

##### Objetivo geral

O objetivo do trabalho é analisar a outorga onerosa do direito de construir enquanto instrumento de política urbana considerando os propósitos e a legislação das municipalidades para densificar áreas urbanas das cidades.

##### Objetivos específicos

1 Analisar a outorga onerosa do direito de construir e sua função socioambiental nas políticas urbanas conforme a Constituição Brasileira de 1988 e o Estatuto da Cidade;

2 Compreender como os instrumentos técnicos 'outorga onerosa do direito de construir' e 'solo criado', nos seus contextos urbanísticos, podem ser mecanismos de densificação delegados aos proprietários para construir além do coeficiente único de aproveitamento;

3 Destacar estudos de casos específicos de aplicação dos instrumentos técnicos urbanísticos e as repercussões publicadas em meio eletrônico que incorreram na densificação de áreas da cidade de Curitiba-PR por meio da verticalização e investimentos na infraestrutura.

#### 1.5 JUSTIFICATIVA

A presente dissertação trata deste tema que faz parte das discussões sobre tecnologia e sociedade, em especial daquelas realizadas no grupo de estudo "Tecnologia e Meio Ambiente", que acompanhou as audiências realizadas no ano de 2014 sobre a revisão do plano diretor de 2004, da cidade

de Curitiba-PR. A pesquisadora participou das audiências realizadas no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e na Câmara Municipal de Curitiba. Dentre os temas abordados, estava o zoneamento, sistema viário e transporte coletivo.

Parte-se do princípio que existe uma escala ideal para otimizar as atividades – moradia, circulação, lazer e trabalho – que giram em torno dos conflitos da preservação, da inovação e da sustentabilidade. Mas, a realidade apresenta distorções, sejam elas de natureza jurídica, urbanística, especulativa, tributária ou pelas formas de reapropriação do instrumento pelas municipalidades. Os critérios para organizar e controlar o uso do solo urbano são variados e isto justifica estudos específicos dos instrumentos criados pelo Estatuto da cidade para intervenção no território. Por isso, foi eleito neste trabalho o instrumento outorga onerosa do direito de construir, conhecido como solo criado enquanto indutor da densificação construtiva e populacional que estabelece relações com a função socioambiental da propriedade.

Mas, segundo Paul Singer “não existem padrões científicos que permitam julgar excessivo qualquer grau de concentração urbana” (SINGER, 1985, p. 73). Pode-se medir e estabelecer relações de grandeza que tem como parâmetro o tamanho das cidades empiricamente e lhes atribuir posições hierárquicas. Porém, esta forma de comparação não justifica a superioridade ou inferioridade de cada uma na escala de avaliação.

[A] teoria do lugar central, em nível macro, explica a hierarquia funcional das cidades na rede urbana, cujo grau de concentração depende da importância relativa das várias atividades de diferentes escalas mínimas de operação. Como estas escalas são uma função da tecnologia, variável eminentemente dinâmica, a Teoria tende muito mais a ratificar a concentração urbana existente em cada momento, ao explicá-la do que oferecer um padrão que permita avaliar a adequação de um determinado grau de concentração (SINGER, 1985, p. 73).

Esta discussão de Paul Singer remete às implicações provenientes da concentração urbana de pessoas e atividades em bairros e deixa transparecer similitudes do processo de concentração urbana existente em um determinado momento e lugar e as influências sob a concentração e as formas de ocupação e uso do solo. Neste contexto é necessário disciplinar e coordenar o desenvolvimento urbano considerando os aspectos legais, interesses coletivos e individuais, o planejamento, e o patrimônio. As intervenções por meio de

planos diretores estão munidas de alternativas para o uso e a ocupação do solo, a outorga onerosa do direito de construir, a verticalização, as áreas verdes, e a padronização das construções.

## 1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho é de natureza qualitativa e trata do solo criado. Responde a questões específicas de um nível de realidade e um universo de significados entendidos como parte da realidade das cidades. Nesta concepção está vinculada a outorga onerosa do direito de construir que é o ato administrativo que delibera o uso do instituto. Mas, esta diferença entre os termos é feita ou não dependendo dos autores. Discute-se o tema conforme o estudo de cada autor e dos interesses da pesquisa, pois o significado do instituto jurídico e do ato administrativo se aproxima. Ambos provocam transformação nos ambientes urbanos e modificam a qualidade de vida dos moradores.

Além disso, quando o instituto não é controlado, pode gerar problemas como: especulação imobiliária, privatização dos lucros e socialização das perdas. Por exemplo, podem ocorrer agravos provenientes do descompasso entre a infraestrutura existente e o direito de construir quanto à densificação, distribuição de serviços e benefícios como a insolação, ventilação e privacidade. Como a análise feita na dissertação é qualitativa, a base conceitual foi desenvolvida em torno dos dois conceitos. Ela se situa no mundo das relações que produzem interpretações diversas, por vezes complementares e por vezes divergentes.

Em detrimento destes fatores elencados, e outros que venham a ocorrer em contextos diversos, procurou-se estudar a densificação em altura que concorrem com outros imóveis no sentido de espaço, ventilação, insolação e serviços apropriados e adequados para se manter a qualidade de vida. As conseqüências da orientação destes comportamentos, que podem prover da aplicação do instrumento solo criado causam distorções na constituição de problemas na infraestrutura e na busca pela sua sustentabilidade.

Teses, dissertações e artigos sobre as políticas urbanas foram estudados, assim como as modificações da legislação publicadas, desde o surgimento do zoneamento da cidade de Curitiba-PR., até os conceitos de

coeficiente de aproveitamento, potencial construtivo e transferência de potencial construtivo. O Estatuto da Cidade elaborado em 2001, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, dispõe para o município um conjunto de instrumentos de intervenção territorial, dentre eles a outorga onerosa do direito de construir. Conceitos, hipóteses e técnica destes documentos operacionalizaram a construção teórica do trabalho.

Foram escolhidos estudos feitos para algumas cidades que aplicaram o instrumento “Outorga Onerosa do Direito de Construir” e o “Solo Criado”, conforme a compreensão de cada municipalidade - Florianópolis - SC., Porto Alegre – RS., Ijuí – RS., São Paulo – SP., Parnamirin – RN., Natal – RN., e Curitiba – PR para justificar as discussões apresentadas no marco teórico. Como é um instrumento relativamente novo, algumas cidades estão em fase de regulamentação ou ainda nem o utilizam. A busca pela compreensão dos casos apresentados, à luz da teoria, trouxe uma contribuição singular para os conhecimentos já disponíveis.

Ao analisar o uso do instrumento, foi observado que cada cidade utiliza o seu próprio método de cobrança pelo acréscimo de área, do número de pavimentos ou de mudança de uso no local dos imóveis que serão edificados, já que o Estatuto da Cidade deixa claro que a competência é dos gestores locais dos municípios a forma de controle do seu território. Também se observou que não há rigidez na legislação, já que cada gestor pode modificá-la conforme o seu plano de governo.

## 1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro trata da organização do trabalho que permitiu seu desenvolvimento. Nesta parte foram definidos os objetivos, a justificativa e a metodologia. O segundo capítulo trata do marco teórico, com a discussão sobre o direito de propriedade, o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único, as estratégias para densificar regiões e o planejamento urbano. O terceiro capítulo aponta experiências de aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir acima do permitido, conforme a política urbana prevista no Estatuto

das Cidades - Lei Federal 10.257/2001 - e nos planos diretores das cidades. O quarto capítulo, em específico, analisa como a cidade de Curitiba faz uso deste instrumento, também conhecido como solo criado, em determinadas regiões da cidade. A última parte do trabalho são as considerações finais e as referências utilizadas para a discussão do corpo do texto dissertativo.

## 2 MARCO TEÓRICO

Neste capítulo abordaremos o Direito de Propriedade, o Direito de Construir, a densidade construtiva e o Planejamento Urbano, inseridos na legislação, assim como discussões ocorridas nas conferências com a comunidade.

### 2.1 O DIREITO DE PROPRIEDADE

Existe no Direito um teorema denominado “Teorema de Coase” com duas premissas fundamentais: “uma alocação eficiente de recursos, quais sejam definição clara do direito de propriedade e ausência de custos de transação entre os agentes” (PORTO, 2015, p. 42). A negociação é o ponto chave do acordo e não os direitos das partes, segundo Ronald Coase, estudioso da questão. Na disputa dos direitos de propriedade, os custos de transação devem tender a zero para se obter a eficiência dos resultados, independente dos interesses das partes. Todavia, “quando os custos são elevados, a intervenção do sistema legal é recomendada para a alocação eficiente do direito de propriedade” (PORTO, 2015, p. 43).

Dois entendimentos podem decorrer desta proposição: (a) a barganha poderia resolver os impasses; e (b) a estrutura das leis se tornaria desnecessária para regulamentar as ações. Tanto o Plano Diretor como as normas que abrangem a ocupação do solo urbano – Código Civil, Código de Obras, Código de Posturas, Lei de uso do solo, zoneamento com índices de utilização do terreno, ordenamento territorial, mobilidade, Agenda 21 e leis específicas, todos estes documentos reconhecem que o direito de uso, gozo e disposição pelo proprietário de um bem imóvel esteja condicionado ao bem estar geral das cidades e à defesa do meio ambiente.

Jean Gimpel, ao estudar sobre a quantidade de moinhos de grãos na Europa na Idade Média observou que a intensidade de construções poderia ser explicada por razões financeiras. “O proprietário tinha o direito de interditar a construção de outro moinho que pudesse prejudicar o seu, ou poderia exigir compensação financeira, costume que ainda estava em vigor no século XIX” (GIMPEL, p.18, 1977).

A partir dos anos 1940, no Brasil, o zoneamento para a cidade foi a primeira inovação coerente com as técnicas de planejamento para controlar o uso e ocupação do solo, a altura e o volume das edificações, porém ele vinha acompanhado do Código de Posturas com parâmetros urbanísticos desarticulados do sistema zonal (FELDMAN, 2005).

Durante o Império brasileiro (1822-1888), as Câmaras, que governavam os domínios econômicos e municipais das cidades e vilas, deliberavam sobre a regularização externa dos edifícios, iluminação, limpeza, controle da ordem pública e os respectivos documentos eram publicados sob forma de editais (artigo n. 71 da lei imperial de 1 de outubro de 1828). Era constitucional o direito civil de propriedade, bem como a segurança e a liberdade (Título 8º, “das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, artigo 179, XXII).

E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação (art. 71, Título 8º, Lei Imperial/1828).

As ideias presentes no texto da Constituição de 1824 podem ser encontradas no documento francês intitulado Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “Art. 2. *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression*” (DECLARATION, 2015)<sup>4</sup>. Eram posturas vanguardistas da Europa que tinham como regime político dominante as monarquias absolutistas.

Parte-se do princípio que os proprietários de lotes não desejam ceder suas propriedades para os fins urbanísticos e por isso torna-se necessária a presença de normas que regulamentem esta necessidade de intervenção para organizar o espaço urbano. Na lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, quando o Imperador dispõe sobre as terras desabitadas, ele determinou que a aquisição de terras somente poderia ocorrer por meio da compra, introduzindo as práticas da indenização das benfeitorias, servidão de passagem, concessão

---

<sup>4</sup> Art. 2. O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescindíveis do Homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão (Tradução livre).

de passadouro para as águas servidas e obediência às leis referentes às minas no subsolo (art. 16, Lei nº 601/1850).

O direito urbanístico é um ramo da Ciência do Direito Público que trata das normas jurídicas compulsórias que regulam a atividade urbanística. José Afonso da Silva (2010), estudioso do Direito Urbanístico, retoma o veio histórico da ordenação do solo e explica que as primeiras medidas governamentais neste sentido foram quanto à desapropriação para interesse do Estado. Para o jurista, é criterioso inseri-lo como matéria interdisciplinar ou disciplina ainda em formação de síntese do Direito que protege o interesse coletivo e atua no domínio privado.

Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende *normas gerais*, de competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e parágrafo 1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); *normas suplementares* de cada Estado (CF, art. 24, I, e parágrafo 2º) de pouca expressão; *normas municipais*, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) - agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial (SILVA, 2010, p. 44).

As primeiras iniciativas no sentido de ordenar o desenvolvimento urbano nacional foram compiladas em 1974, com a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)<sup>5</sup> do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU)<sup>6</sup> em 1975. Novos avanços neste sentido vieram com o Decreto n. 83.355/79 que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano para propor políticas, investimentos, diretrizes, estratégias e instrumentos fiscais em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento.

De um lado, sobretudo no aspecto institucional, avançamos. Em lugar do deserto administrativo – que predominou da extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), ocorrida em 1985, e, adiante, do Ministério do Desenvolvimento Urbano até a primeira década do século XXI -, o tema urbano passou a merecer, a partir de 2003, um ministério específico, o das Cidades; foi constituído o Conselho das Cidades, de natureza consultiva e deliberativa, integrado por representantes do poder público e de entidades sociais e empresariais; e fomentou-se um enorme acervo participativo nos processos de elaboração de planos diretores (BASSUL, 2015, p. 5).

---

<sup>5</sup> Decreto n. 74.156 de 6 de Junho de 1974. Revogado em 25 de abril de 1991.

<sup>6</sup> Lei n. 6.256 de 22 de outubro de 1975. Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e dá outras providências.



Na 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em 1982, os bispos se posicionaram quanto à moradia e à apropriação do solo urbano nas cidades brasileiras. O constante crescimento demográfico iniciado nos anos 1970 nas áreas urbanas e a migração do campo para a cidade causaram problemas de ocupação do solo para fins habitacionais. Houve um movimento ascendente dos preços da terra em áreas providas de infraestrutura, especulação imobiliária para os lotes que aguardavam a valorização e leis de zoneamento.

25. Tal processo leva as empresas imobiliárias a exercer pressão no sentido de modificar a legislação relativa ao solo urbano onde ela existe. A pressão visa a ampliar o direito de construir. Isso provoca o congestionamento dos serviços públicos e a necessidade de sua substituição, bem como a insuficiência das áreas verdes e de lazer porventura existentes. Quando tal legislação não existe, como é o caso da maioria dos municípios [...] o empreendedor constrói espigões cada vez mais altos ((CONFERÊNCIA, 2015, p. 3).

No projeto de lei (PL) nº 775 de 1983, o qual dispunha sobre os objetivos para expansão territorial, normas de ocupação do solo, regularização fundiária, a função social da propriedade, equipamentos, direitos de preferência, e de superfície, havia detalhamentos sobre o conjunto de instrumentos econômicos, políticos sociais e ambientais para a administração o território. Nesta época, “a proporção do preço do solo no custo da habitação que era de 10% a 15% no início da década de 70, passou hoje para até 20% a 40%”. Entre 1960 e 1980, nas cidades “o preço real médios dos terrenos, no mínimo, triplicou” (CONFERÊNCIA, 2015, p. 2).

Santos (2015) explica que a disciplina da propriedade no Brasil é regida pelo Código Civil, pioneiro neste tema, o qual lhe coloca privilégios e limites como por exemplo a sua função social, o contrato de transferência de domínio, os riscos da negociação e as regras de compra e venda. Por outro lado, a finalidade urbana, a utilização e o aproveitamento dos terrenos, atendendo interesses sociais e particulares, são gerenciados pelas leis e planos urbanísticos.

Outro projeto de lei relevante na história do urbanismo nacional foi o Projeto de Lei n. 5.788 de 1990, que estabelecia as diretrizes gerais da política urbana, e deu origem à lei 10.257 de 2001, nomeada de Estatuto da Cidade (PROJETOS DE LEIS, 2015). Havia “entretanto, que recorrer a instrumentos

jurídicos suscetíveis de serem aplicados a curto prazo dentro de uma política humana de urbanização” (CONFERÊNCIA, 2015, p. 13).

A socialização do direito de propriedade, dentre eles o de construir, é competência do poder do Estado que o exerce por meio de leis. Quando as propriedades estão sujeitas a um plano de ordenamento territorial, elas estão simultaneamente sujeitas às normas do planejamento e ao “[...] direito de propriedade [resultante] do plexo de normas que ditam seu regime jurídico” (BOSQUESI, 2006, p. 48).

Acrescenta-se a ideia de Dantas (2015) que diz serem “a cidade e o direito [...] construções culturais da mais alta grandeza” (p. 2). Márcia Walquiria Batista dos Santos (1994) corrobora com o autor quando explica que o direito de propriedade ultrapassa as questões sociológicas e individuais. Existe o aspecto cultural das tendências humanas para o absolutismo e o pleno direito de decidir sobre o que o Homem tem domínio quando inexistem limitações.

O direito de propriedade não é absoluto e está condicionado aos interesses coletivos, às normas de uso do solo e à sua função social e ambiental. Segundo as autoridades religiosas da Igreja Católica, as políticas precisam cuidar deste aspecto no sentido de impor condições para fazer valer a função social da propriedade por meio da criação de mecanismos políticos que garantam o direito de morar para todos os grupos sociais, regulem os preços da terra urbana e controlem os ganhos indevidos sobre esta mercadoria. Segundo o sociólogo francês, Christian Topalov, o preço do solo no mercado imobiliário não é determinado pelo produto do capital, mas sim pelo que a demanda está disposta a pagar.

Os recursos existem ou são obtidos: a questão é saber segundo que modelos e que políticas serão aplicados, visando a beneficiar que camadas da população. Vale dizer que estão em jogo fundamentalmente uma questão de decisão política (CONFERÊNCIA, 2015, p. 11).

O direito de propriedade privada deve estar associado à dignidade humana e a propriedade precisa ter função individual e social na cidade, além da sua função econômica de consumo. Ferreira da Silva diz que existem duas concepções de propriedade as quais deveriam ser complementares quando analisadas pelos técnicos do planejamento: a “posição extremamente liberal e

patrimonialista [e a] perspectiva voltada às necessidades da coletividade” (2013, p. 85).

A autora, fazendo um retrospecto histórico, diz que foi no século XX, na Europa, que a noção de utilidade entrou no conceito de propriedade privada e lhe deu a conotação de “direito” do cidadão de possuir um espaço para viver na organização socioeconômica. Todavia, “ocorre que o acesso à propriedade privada não foi democratizado” ainda que os ordenamentos jurídicos fossem acrescentando as ideias de liberdade, solidariedade, equidade, justiça e interesse social (FERREIRA DA SILVA, 2013, p. 86). Permanecem os conflitos entre os poderes econômicos e a coletividade, e entre o direito de propriedade e os interesses sociais.

Mister se esclareça que, inobstante a feição privatista outorgada pelos romanos ao instituto da propriedade, concebida como “*ius utendi, fruendi et abutendi*”, houve substancial alteração, adquirindo tal direito feição de propriedade social. Na verdade, Léon Duguit em seu “*Les Transformations Générales du Droit Privé depuis le Code Napoléon*”, já criticava, em 1920, a feição individualista da propriedade, concluindo que deveria esta assumir sua “*fonction sociale*”. Esta função social acentuou-se após a 2ª Guerra Mundial, estando ligada ao uso, à utilização concreta dada ao imóvel (ANDRADE, 1993, p. 189).

No Brasil, esta postura européia está retratada nas Constituições Federais de 1934 (Capítulo II – dos direitos e das garantias individuais, artigo 113, item 17), 1967 (Título III – da ordem econômica e social, artigo 157, item III), e 1988 (Título II, dos direitos e garantias fundamentais, Capítulo 1, dos direitos e deveres individuais e coletivos – artigo 5º, item XXIII). Além disso, a CF de 1988 institui as políticas urbanas no Capítulo II, artigo 182, parágrafo 2º, insere a função social no plano diretor e atribui competências aos Estados da Federação para legislar conjuntamente com a União, sobre o direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico, urbanístico (DANTAS, 2015). Outros artigos complementam esta postura constitucional perante o meio urbano: o artigo 21, inciso XX, trata das diretrizes para o ordenamento urbano; o artigo 25, parágrafo 3º discorre sobre a competência dos Estados e artigo 30, incisos I e VIII dos municípios; e o artigo 170 e o 225 que tratam da função socioambiental da propriedade.

Assim, a função social da propriedade é compreendida como elemento integrante do ordenamento da cidade de tal modo que ela colabore para o

desenvolvimento coletivo e o bem-estar dos habitantes. Mas, a propriedade individual continua atrelada às finalidades econômicas e sociais<sup>7</sup> e “não é pertinente olvidar-se que o direito brasileiro nunca deixou de ser influenciado por concepções liberais [...] isso porque adotou-se o sistema de produção capitalista” (FERREIRA DA SILVA, 2013, p. 88). Para a autora, a função individual e social da propriedade garante a dignidade e sobrevivência dos indivíduos.

Cumprindo a propriedade sua função individual, pugna-se pela concretização da função social da propriedade privada, sendo esta entendida agora como princípio da ordem econômica e não mais como direito subjetivo. Nesse diapasão, tem-se que a função social da propriedade impõe-se no que excede a função individual, posto ser no mínimo injusto e violador das garantias constitucionais, exigir-se o cumprimento de um dever social se as carências básicas individuais não restarem supridas (FERREIRA DA SILVA, 2013, p. 90).

## 2.2 O DIREITO DE CONSTRUIR

BOSQUESI (2006) explica que o Estatuto da Cidade contém regras para a utilização adequada dos imóveis, restrições para as questões de circulação e de excessivo tráfego que evitam a deterioração de áreas urbanizadas privilegiando a sustentabilidade. “Espera-se, como ocorre na maioria dos casos, que na área construída e seu entorno haja um aumento de consumo sobre a infra-estrutura (sic) existente, tal como no tráfego em vias públicas, consumo de água, serviços de esgoto, hospitais, escolas, etc.” (p.63).

Esta decisão municipal, fixada no quadrante normativo do Estatuto da Cidade, deve ser complementada e especificada para as realidades que se apresentarem, variando os índices de aproveitamento, os limites, os cálculos da contrapartida, e os instrumentos de controle. Os administradores gozam de uma margem de liberdade para apreciar os casos e encontrar as soluções consideradas adequadas para atender os interesses da cidade e do proprietário. Todavia, as decisões devem estar consoantes aos objetivos das políticas urbanas fundamentadas no bem-estar social dos habitantes, no adensamento populacional e na oferta de infraestrutura.

---

<sup>7</sup> Tanto na Constituição Brasileira de 1967 quanto na de 1988, a função social e individual da propriedade deve ser exercida em conformidade com os objetivos econômicos e sociais.

O coeficiente de aproveitamento máximo equivale ao permitido para o Solo Criado conforme a proporcionalidade da infraestrutura existente e os projetos urbanísticos de densificação. Esta configuração do coeficiente para controlar a densidade está contida no Estatuto da Cidade e refere-se a um índice pré-estabelecido para regular as relações entre a área do terreno e o direito de construir abaixo ou igual ao que for acordado como coeficiente único (=1) ou coeficiente básico (>1) para as diferentes zonas da cidade. Aplica-se juntamente o instrumento intitulado 'taxa de ocupação', que controla a área a ser ocupada pela edificação. "Na terminologia atual do Direito Urbanístico se entende, como solo criado, o solo constituído por pisos superpostos sobre o solo natural, ou a ele sobpostos" (FAGUNDES, 2015, p. 1).

[...] E, multiplicando-se os edifícios, e cada vez mais se elevando o gabarito para o aproveitamento máximo do solo, surgiriam problemas, já não a propósito do convívio interno em cada unidade construída, senão no concernente à coletividade exterior, isto é, ao bairro e à cidade, pelos reflexos sobre os seus habitantes, da sobrecarga incidente nos serviços públicos (água, luz, telefone, saneamento, transporte, etc.) e da afetação das condições de salubridade (arejamento, isolamento, lazer, etc.) (FAGUNDES, 2015, p. 1-2).

No caso de um proprietário que adquire potencial construtivo conforme lei específica, ele pode negociá-lo particularmente uma vez que seja aprovado pelo poder municipal. Ao mesmo tempo, a norma municipal pode criar problemas decorrentes da exclusividade das propriedades e do compartilhamento de áreas comuns quando se demanda a transferência de potencial construtivo. Por vezes, a transferência do direito de construir para imóveis com restrições de potencial construtivo considerados de proteção cultural não ocorre porque ele não possui potencial a ser transferido e não existem mecanismos para compensar as perdas e a consequente manutenção do mesmo. Ressalta-se também a situação do imóvel receptor estar limitado a um coeficiente de aproveitamento máximo.

O Plano Diretor, ao estabelecer coeficientes de aproveitamento básico diferenciados para controlar o uso do solo urbano pode incorrer em tratamento desigual para os proprietários no sentido dos preços dos imóveis os quais são avaliados pelo volume construtivo permitido. Conforme os objetivos urbanísticos, ele altera e cria novas realidades, se consagra como função do

poder executivo para fixar objetivos, diretrizes técnicas, e instrumentos de execução.

Conforme se pode observar, o Plano Diretor é um dos instrumentos jurídicos mais importantes em favor da comunidade, seja na busca de uma maior interação entre seus membros, na medida em que possibilita o debate racional de ideias e propostas na sua fase de elaboração, seja na possibilidade de obter uma ocupação e utilização equilibrada do solo urbano, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social, ou ainda num processo de solidificação da cidadania e da democracia participativa (ARAÚJO JUNIOR, 2006, p. 59-60).

É de competência dos prefeitos definirem espaços para debates populares quando da revisão do Plano Diretor, para (re)conduzir o desenvolvimento urbano, regular as edificações e ordenar os aspectos físicos e sociais da cidade. A legitimidade das ações municipais, se pautadas “em justificativas de ordem técnica, juridicamente motivada, [evitam] desigualdades e favoritismos. Ressalta-se a importância da participação popular nas audiências públicas como forma de controle (BOSQUESI, 2006, p. 53). Ainda que a organização pública defina formas de participação pública desde 1988 e 2001, esta prática, de grande valor, está se constituindo, sobretudo em Curitiba com a promoção de audiências públicas para a reformulação do Plano Diretor de 2004. Elas foram relevantes para o avanço dos princípios democráticos.

O direito de propriedade privada, que abrange o uso, o gozo e a disposição do bem, tratado pelo direito civil, direito urbanístico e direito administrativo e suas funções são conceitos que sustentam a discussão da outorga onerosa do direito de construir, tal qual ele se apresenta no Estatuto da Cidade, de 2001, e nas políticas urbanas. É a lei federal n. 10.257 que regulamenta os artigos n. 182 e n. 183 da Constituição de 1988, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana, e aprova o instrumento nomeado outorga onerosa do direito de construir ou solo criado, a outorga onerosa do direito de alteração do uso do solo, e de transferência de potencial construtivo, com implicações sobre a ordenação das cidades<sup>8</sup>. O meio ambiente está

---

<sup>8</sup> Na Constituição Federal estão os seguintes artigos que fundamentam o Estatuto da Cidade: Art. 21, XIX; Art. 24, inciso I, Art. 53; Art. 182 e 183. Existem também as leis que se relacionam com o meio ambiente: Art. 5º, XXIII, LXXIII – Dos Direitos e Deveres Individuais; Art. 20, I; II; III; IV; V; VI; VII; IX; X; XI e §§ 1º e 2º; Art. 21, XIX; XX; XXIII a, b e c, XXV; Art. 22 IV; XII; XXVI; Art. 23 I; III; IV; VI; VII; IX; XI; Art. 24 VI; VII; VIII; Art. 43 § 2º; IV e § 3º; Art. 49; XIV; XVI; Art. 91; § 1º, III; Art. 103 Competência para propor ação de inconstitucionalidade; Art. 129 II e VI – Funções institucionais do Ministério Público; Art. 170 III e VI – Princípios Gerais da Atividade

tratado especificamente no artigo 1º da Lei nº10.257/2001, no artigo 2º, incisos IV, XII e XII, assim como em seus artigos 4º, no 41, inciso V. São atos administrativos específicos e diversos que constituem o instituto jurídico 'solo criado'.

Embora muitos tratem da outorga onerosa do direito de construir como sinônima (sic) do *solo criado*, isto não se justifica, tendo em vista que o solo criado é um instituto jurídico, instrumento da Política Urbana, enquanto que a *outorga onerosa do direito de construir* é ato administrativo que concede a faculdade de utilizar-se do mencionado instituto. Ambos estão intrinsecamente ligados, um depende do outro, porém, não devem ser confundidos (BOSQUESI, 2006, p. 36).

O autor ressalta esta diferença de compreensão dos termos para esclarecer por quais razões o solo criado deve constar não somente no Plano Diretor, mas também passar pelo poder legislativo e poder executivo de modo a atender as necessidades pertinentes a cada administração e o Estatuto da Cidade. Enquanto o Direito consegue separar ambos os conceitos, as práticas contradizem o uso dos termos para os casos analisados. Nesta dissertação eles são compreendidos a partir dos contextos posicionados pelos autores consultados e por repercussões expressas por profissionais publicadas em mídias de comunicação.

Os municípios podem trabalhar com maior flexibilidade para as diferentes situações e interesses das partes públicas e privadas e fixar tipos, preços da contrapartida e isenções conforme políticas urbanas. Os benefícios concedidos ao detentor do direito de construir são pagos em dinheiro, bens, em construção ou em serviços. Os valores da contrapartida, quando usados para corrigir externalidades negativas, evitam perdas sociais advindas do adensamento, da valorização imobiliária, da troca de perfil dos moradores, da ausência de preservação e conservação de áreas verdes, imóveis históricos, e a saturação dos serviços e equipamentos urbanos (ROLNIK *et al.*, 2002).

As externalidades provêm das ações humanas que podem trazer efeitos desejados ou não desejados pelos cidadãos e não fazem parte do processo

---

Econômica, Função Social da Propriedade e Defesa do Meio Ambiente; Art. 174 §§ 3º e 4º - Organização da atividade garimpeira, levando em conta a proteção do Meio Ambiente; Art. 176 §§ 1º ao 4º - Jazidas e recursos minerais; Art. 182 §§ 2º e 4º- Política de Desenvolvimento Urbano; Art. 186 II- Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; Art. 200 VII; VIII – IV e VIII, Da Saúde, Saneamento Básico e Colaboração da Proteção do Meio Ambiente; Art. 216 V e §§ 1º, 3º e 4º - Da Cultura; Art. 225 Da Tutela Ambiental; Art. 231; Art. 232; Arts. 43 e 44 do ADCT.

decisório. A sociedade tem sempre que arcar com os benefícios e malefícios, pois as decisões apresentam efeitos contraditórios, os quais podem ser trabalhados com políticas públicas corretivas.

### 2.3 DENSIFICAÇÃO

Considerando a importância do estudo sobre a densificação, sobretudo em função das mudanças de estilo de vida e da densificação populacional e construtiva, este trabalho aborda o tema do solo criado enfatizando que este fenômeno pode atuar no planejamento urbano para reforçar os princípios mencionados pelos arquitetos Acioly e Davidson (1998), estudiosos da cidade.

Não são tratadas questões da densidade espontânea, que acontece por meio da sublocação e da extensão da área construída fora do planejamento, do desenho urbano e de aspectos de ocupação interna de edificações. Considera-se que os planos são meios de implantação de políticas para o desenvolvimento urbano das cidades, que fazem parte de procedimentos próprios do direito urbanístico, como o planejamento urbano, traçado de ruas, zoneamento e parcelamento do solo.

Técnicas do planejamento e tecnologias, que favorecem a densidade urbana em regiões específicas da cidade, interferem na qualidade dos ambientes urbanos e na organização da vida cotidiana dos usuários? Segundo Acioly e Davidson (1998, p. 70), os casos precisam ser analisados em função das variáveis associadas às ações de mudanças particularmente quando se alteram “os padrões de urbanização das áreas residenciais, do modelo unifamiliar de um pavimento para um modelo multifamiliar” com vários pavimentos.

A diversificação da tipologia habitacional pode incorrer em disparidades das áreas ocupadas e das áreas livres designadas para circulação, estacionamento, impermeabilização do solo e áreas verdes. Envolvem-se os agentes públicos, comunitários e imobiliários que acompanham o avanço dos padrões de densidade horizontal e vertical característico de um contexto ou de situações locais. A regulação das densidades pode se limitar aos instrumentos disponíveis no Plano Diretor, às alterações pontuais na legislação urbanística,



à capacidade de infraestrutura instalada ou às estratégias de controle adequadas, aceitáveis ou recomendadas.

As autoridades municipais e os técnicos envolvidos no planejamento não devem conceber o Plano Diretor como um fim em si mesmo, mas como um instrumento, veículo de identificação da realidade urbana que propõem mecanismos de alterações ou manutenções desta realidade, conforme o caso, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes (BOSQUESI, 2006, p. 40).

No espaço físico (densidade construtiva), as mudanças ocorrem em função do aproveitamento do uso do solo e das lógicas de ocupação (densidade populacional). A definição de áreas suscetíveis de densificação, resultante de estudos de viabilidade das capacidades de infraestrutura e área construída são parâmetros para ditar as regras para absorver mais população e atividades por meio da verticalização. Outro fator relevante deste fenômeno é a rede de transporte, pois “a localização das origens e destinos das viagens é simultaneamente afetada por toda e qualquer mudança significativa no uso do solo” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 84).

Enquanto indicador e parâmetro do tecido urbano que regula o número de habitações por unidade de terra, a densidade funciona como um instrumento de apoio para a tomada de decisões dos técnicos do planejamento. “Em princípio, especialistas em habitação têm assumido que, quanto maior a densidade, melhor será a utilização e maximização da infraestrutura e solo urbano” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 16).

Em ambientes dotados de investimentos públicos em estruturas de transporte, vias de acesso, pavimentação saneamento e iluminação, os agentes urbanos buscam a contrapartida na densificação por meio da cobrança de impostos e taxas daqueles que decidirem aumentar o número de unidades construídas. Todavia, quando este tipo de movimento ultrapassa seus limites, cresce o risco de sobrecarga dos serviços, uma concentração populacional não desejada e tendências à saturação da infraestrutura.

Quais seriam as densidades apropriadas para os bairros de cidades brasileiras em pleno movimento de crescimento urbano estimuladas pelo financiamento governamental e agentes decisórios? Existem limites? Quais seriam as relações custo-benefício? As opiniões divergem entre os tomadores de decisão - políticos, urbanistas e planejadores - e oscilam entre cidades

compactas e lineares, com conseqüências na qualidade de vida, no espaço da moradia, e no convívio com as diferenças e singularidades. “[...] Densidades urbanas afetam diretamente processos de desenvolvimento urbano tanto ao nível da cidade quanto do bairro, como, por exemplo, o congestionamento, a falta de espaço de lazer, a baixa qualidade ambiental” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 10).

Um lote tem uma área determinada e os agentes urbanos decidem o quanto ele pode ser ocupado com construções, as quais são liberadas mediante um alvará emitido pelas prefeituras. São estes parâmetros técnicos que definem a densidade de uma rua, de um bairro e de uma cidade, os quais sofrem influências de fatores como a política fundiária, habitacional, e comportamento do mercado imobiliário. Todavia, na reorganização do espaço construído, “distorções sociais e desigualdades econômicas estão de certa forma influenciando a estruturação do espaço urbano de muitas cidades e criando novos padrões de densidade e ocupação do solo” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 37).

Problemas socioeconômicos como, por exemplo, a busca pela privacidade e os problemas de segurança podem definir o desenho urbano de determinados bairros de uma cidade. “O resultado é a criação de ilhas ou invólucros totalmente divorciados da malha urbana, [...] e que trazem efeitos perversos para a função social da cidade” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 37)

Citam-se causas objetivas da densificação que provêm de ganhos de escala dos serviços de infraestrutura, superutilizadas, que excedem os limites da opção estrutural de crescimento: vias coletoras, serviços de água, esgoto, energia e técnicas de comunicação. Logo, micro-decisões locais econômicas e políticas – governo municipal e estadual, resultantes de macro decisões, elas podem estar regidas por mecanismos do mercado imobiliário.

A densificação ocorre em função dos seguintes fatores: as dimensões do lote, a infraestrutura das ruas, acessos, as redes de energia e saneamento, os serviços e a morfologia dos assentamentos humanos. Considera-se que existe constantemente uma pressão demográfica sobre o solo urbano e uma financeira no sentido de equilibrar os custos entre as áreas livres e construídas. Todavia, quando ocorre a utilização máxima da terra é necessário avaliar as implicações sociais, ambientais, econômicas e tecnológicas.

O adensamento em bairros de cidades, quando faz parte do planejamento urbano pode se caracterizar como um fenômeno próprio dos lugares onde a rede de infraestrutura é considerada adequada. Em Curitiba, ele segue os tripés conceituais de adensamento habitacional, construtivo e comercial que direcionam o crescimento das cidades desde os anos 1970: zoneamento, sistema viário e transporte coletivo. Logo, o desenho do território busca satisfazer as condições de maximização dos investimentos privados e públicos.

Ao mesmo tempo, aponta o zoneamento ordenador do crescimento da cidade, que permite distribuir a população de acordo com uma taxa de acomodação pré-fixada para prevenir o congestionamento, prever soluções para o transporte, orientar a instalação da indústria e do comércio, e estabelecer condições de conforto e higiene nas zonas residenciais (FELDMAN, 2005, p. 121).

Corroborar-se com Panerai (2008), estudioso da metrópole parisiense, quando ele afirma existir várias formas de densidade e de cálculo as quais podem estar interligadas. Todavia, existem variações em função, por exemplo, da média de pessoas por habitação, a estrutura familiar, a evolução dos modos de vida, os divórcios e a recomposição das famílias. Ainda mais, existe a compreensão de densidade para aqueles que residem em espaços diferenciados de uma mesma cidade.

A sensação de densidade, a densidade sentida ou vivida são a soma de mil impressões pessoais, subjetivas e variáveis ou a concentração, a acumulação, a repetição ou o congestionamento desempenham um papel mais importante do que a densidade medida. Não importa que haja um parque se uma barra [edifício] de quinze andares que faz um escudo e ocupa todo o campo visual! (tradução livre) (PANERAI, 2009, p. 40)<sup>9</sup>.

O urbanista dinamarquês Jan Gehl, especialista em qualidade de vida urbana autor da obra “Cidades para pessoas” (2010) criou princípios básicos para as cidades alcançarem a sustentabilidade e, ao mesmo tempo, atender os interesses, comportamento e movimentos dos moradores (GAETE; ROSENFELD, 2015). Nos bairros, é preciso existir usos mistos para o solo de

---

<sup>9</sup> *La sensation de densité, la densité ressentie ou vécue sont la somme de mille impressions personnelles, subjectives et variables ou la concentration, l'accumulation, la répétition ou l'encombrement jouent un rôle plus important que la densité mesurée. Qu'importe qu'il y ait un parc si une barre de quinze étages fait écran et occupe tout le champ visuel !* (texto original).

modo que as pessoas tenham acesso aos serviços sociais de escolas, hospitais, opções e alternativas de modalidade de transporte.

Conforme os usos atribuídos aos ambientes para morar e trabalhar é possível oferecer espaços para os indivíduos andarem a pé, usarem a bicicleta ou o transporte público. Em entrevista, quando falou sobre a densificação urbana, ele apontou a importância de equilíbrio entre áreas verdes, pontos de concentração de transporte e opções de adensamento de áreas. Quatro pontos fundamentais asseguram o sucesso da cidade planejada em escala humana: moradia habitável, sustentabilidade, segurança e saúde. Além disso, seria importante também considerar as questões de patrimônio natural, que podem estar representadas por parques urbanos.

Há autores que privilegiam os estudos de ações municipais do uso e ocupação dos espaços habitáveis para densificar por meio de instrumentos disciplinadores. Para o arquiteto e urbanista francês Philippe Panerai, o estudo da densidade destaca três grandes questões, dentre outras: (1) as razões para economizar espaço, aproximar os moradores dos serviços e dos transportes e a vontade de desenvolver centros de vida urbana, (2) as localizações dos centros existentes em relação às suas periferias a serem ocupadas e as centralidades potenciais e emergentes, e (3) as modalidades de consenso sobre a densidade.

As prefeituras influenciam na densificação por meio dos índices ou taxas de ocupação e ainda por meio de negociação entre agentes públicos e privados em função da capacidade das redes infraestrutura e serviços urbanos. “Um dos principais argumentos para se encorajarem as altas densidades urbanas está ligado à eficiência na provisão e manutenção das infraestruturas e serviços urbanos” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 31).

Por outro lado, os autores apontam para os problemas causados pela lógica da distribuição eficiente da infraestrutura e da gestão dos potenciais construtivos, que podem acarretar problemas de congestionamento de tráfego e saturação das redes de infraestrutura. Os impactos da alta ou baixa densidade, quando analisados, são justificados pelas características morfológicas e projetos das edificações, dos espaços, e pelo comportamento dos moradores, pelas ideias de segurança pela ocupação irregular, e patrimônio natural.

Em 1982, estes dois aspectos foram analisados pelas 20<sup>a</sup> Assembléia Geral dos Bispos do Brasil, contando com a contribuição de profissionais e especialistas, por meio de métodos conhecidos, para entender qual seria o papel da Igreja Católica no contexto dos problemas sociais e econômicos daquele período histórico e político e planejar ações.

8. Em 1940, apenas 31% da população brasileira era urbana. Hoje, esta percentagem atinge 67%, que representa, em números absolutos mais de 80 milhões de habitantes. [...] 11. É certo que grande parte dos problemas com o solo urbano se relacionam com a migração campo-cidade. [Por um lado, a] ampliação da infraestrutura urbana acaba por concentrar os poucos recursos destinados às cidades em bairros já bem dotados e por isso mesmo habitados por famílias de renda elevada. [Do outro], a infraestrutura e os serviços urbanos, que circundam os lotes vazios e lhes conferem valor, não são devidamente utilizados (CONFERÊNCIA, 2015, p. 1-4).

Segundo Acioly e Davidson (1998, p. 25) a densificação de áreas urbanas fora do planejamento, ou por falta de uma gestão adequada, pode causar “sobrecarga ou saturação das redes de infra-estrutura e conseqüentemente ineficiências e mau funcionamento da área urbana como um todo”. Todavia, isto também pode acontecer em cidades cujo Plano Diretor, considerado apropriado, conduz à densificação de modo a causar este tipo de realidade. Por exemplo, em 1998, a cidade de Curitiba, o índice de aproveitamento e taxa de ocupação dos terrenos variava em função da distância dos eixos de transporte. Em 2015, esta medida continua, somente com uma diferença: antes os índices e taxas diminuían na medida em que se distanciavam de pólos centrais e hoje, a densificação ocorre nestas partes mais distantes.

A estratégia era fomentar novos empreendimentos comerciais fora do centro da cidade e conectá-los com a implantação de áreas residências de alta densidade e com a oferta de transporte público. O princípio era de que estes locais devem bem servidos por transporte público e que os coeficientes de densidade, por exemplo, o índice de aproveitamento e taxa de ocupação dos terrenos, diminui à medida que a distância para os eixos de transporte aumenta. A aprovação dos projetos e os alvarás de construção só eram concedidos pela Prefeitura se acompanhados de uma análise cuidadosa e informações detalhadas sobre o impacto na geração de tráfego e na demanda sobre as infra-estruturas e estacionamento (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 27).

## 2.4 PLANEJAMENTO URBANO

Em notícia da imprensa de julho de 2015, pergunta-se se o cidadão de Curitiba sabe como será o futuro da cidade (VOCÊ IMAGINA..., 2015). O jornal responde e informa que o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento estão sendo preparados para atender as necessidades que estão por vir. Com a crise hídrica na cidade de São Paulo, a Ministra do Meio Ambiente, Izabela Teixeira, o presidente da Embrapa, Maurício Antônio Lopes, o representante da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura no Brasil (FAO) mencionaram, em evento, a necessidade de se pensar o futuro das cidades em função do crescimento populacional. Deve haver o diálogo integrado entre os agentes responsáveis (MINISTRA, 2015). Villaça (2015) cita os jornais como veículos para fortalecer a relação entre o planejamento e o futuro, os benefícios e as “profecias” para toda a população.

“Quanto ao Plano Diretor do Rio, este adormece e mofa-se entre gavetas dos gabinetes da administração pública” (2015). Estas palavras sintetizam a análise do arquiteto e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Humberto Kzure-Cerquera sobre a cidade do Rio de Janeiro, que possui um plano diretor com diretrizes modernas para as favelas e para conter o avanço da segregação socioespacial e a violência. Para ele, houve um retrocesso da Prefeitura frente aos interesses imobiliários. Ela não possui mais uma equipe de técnicos motivada para organizar as políticas urbanas. “As diretrizes do Plano Diretor do Rio, independente dos limites que um instrumento de lei dessa natureza dispõe, não são seguidos ou simplesmente foram descartados” (2015).

Conforme Villaça (2015), as diferenças entre um plano diretor e zoneamento são discutidas entre técnicos e leigos. O zoneamento refere-se ao controle e uso do solo e se aplica por meio das normas. Há setores da sociedade que os diferenciam em termos de abrangência e os hierarquizam. Segundo o autor, “Ninguém ousa afirmar que o zoneamento trará benefícios aos moradores de favelas e cortiços (nem as ZEIS – Zonas especiais de interesse social)” (IDEM, p. 17). Por outro lado, um plano diretor, enquanto um instrumento orientador é mais abrangente, comportando o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do município. Mas, são vários planos, das demais

esferas do governo, que correm paralelos a este, e o município deve se subordinar a eles.

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio, por parte da elite do país (VILLAÇA, 2015, p. 10).

Para a municipalidade de Curitiba, a mesma ideia prevalece no imaginário social. Constitui em si uma lei que “define a função social da cidade e da propriedade urbana” e funciona como instrumento estratégico para as decisões políticas. Legitima e certifica o Estatuto da Cidade com a sua adequação em 2004, mencionando o desenvolvimento integrado com a Região Metropolitana. Abarca o crescimento e o funcionamento do município. Encerra pactos políticos no sentido da humanidade, participação, inovação e sustentabilidade. Atinge e contempla o desenvolvimento para o futuro: 2014-2024 (PLANO DIRETOR, 2015).

No discurso da grande cobertura do Plano Diretor – desenvolvimento urbano, ambiental, social, econômico e democrático - apresentam-se contradições no texto da Lei nº 11.266/2004, como por exemplo, a menção da existência de um processo de planejamento municipal “paralelo”: “Além do Plano Diretor de Curitiba, no processo de planejamento municipal, serão utilizados, entre outros instrumentos” um planejamento especial, institutos jurídicos, financeiros, tributários e políticos, estudos de impacto ambiental (Lei nº 11.266/2004). Nas discussões do Plano Diretor em 2013 e 2014, foi levantada a possibilidade de implantação de um “micro Plano Diretor” intitulado Plano de Desenvolvimento Regional e do Redesenvolvimento Urbano para regiões sem planejamento (SOCIEDADE, 2015).

No artigo 5º da lei nº11.266/2004, está definido o que seria o processo municipal de planejamento integrado sob a coordenação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).

Revisão e adequação do Plano Diretor e da legislação urbanística [...]; atualização e disseminação de informações [...]; coordenação do Plano de Ação da Administração e das Leis do Plano Purianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual; ordenação do pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e promoção do bem estar dos habitantes do Município; participação democrática popular [...] (art. 5º, Lei Municipal 11.266/2004).

Na opinião do presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB, José Gustavo de Oliveira Franco, mesmo que o Plano Diretor de Curitiba seja generalista, a revisão em 2014 trouxe propostas interessantes, ainda que descontextualizadas, atemporais, como a economia verde, a transferência do potencial construtivo com um foco ambiental, o planejamento por bacia hidrográfica e estudo de impacto de vizinhança (SOCIEDADE, 2015). A cidade propôs uma revisão do Plano Diretor, mas não das leis zoneamento e de uso e ocupação do solo. Sem estas leis, o Plano Diretor fica inoperante.

O Plano Diretor de 2004 estabelece que outros planos devem ser elaborados, assegurando a participação popular, nos seguintes domínios: mobilidade, transporte integrado, habitação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, defesa pública e social, controle ambiental e desenvolvimento sustentável.

Villaça (2015) explica que o Plano Diretor das cidades brasileiras não teve objetivos maiores que o zoneamento. Por isso, manter um processo de planejamento é mais importante que se mandar fazer “planos diretores”. De 1988 a 2004, exigência da Carta Magna para as cidades elaborarem planos diretores não vingou: “a maioria das cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes continua sem planos diretores” (p. 19).

Em Curitiba, a Lei Orgânica do Município determina a elaboração do Plano Diretor no artigo 11, capítulo VI, e revoga a redação anterior à 2011 que era “elaborar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento integrado” (Art. 11, Lei Orgânica do Município de Curitiba.). Em seguida, no Capítulo VII, ele trata da promoção do ordenamento territorial, - parcelamento, zoneamento e edificações – e insere, a partir de 2011, o respeito às exigências ambientais, sem mencionar qualquer relação com o Plano Diretor. Quando da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade em 2004, o discurso se ratifica:

§ 3º Além do Plano Diretor de Curitiba, no processo de planejamento municipal serão utilizados entre outros instrumentos: I – planejamento municipal em especial: a) disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; b) zoneamento ambiental; c) plano plurianual; d) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; e) gestão orçamentária participativa; f) plano de mobilidade e transporte



urbano integrado; g) plano de habitação; h) planos de desenvolvimento econômico e social; i) planos, programas e projetos setoriais (§ 3º, art. 3º, Lei Municipal nº 11.266/2004).

Então, o Plano Diretor, composto de 92 artigos, sete títulos, oito capítulos, e anexos, estabelece diretrizes políticas amplas – de desenvolvimento urbano, ambiental, social, econômico, democrático – e menciona a divisão de macrozonas, mas atribui à Lei de Zoneamento, Uso e ocupação do Solo o objeto deste tipo de estudo respeitando os objetivos do Plano. O verbo “dever” aparece 28 vezes e está relacionado aos nomes “controle, responsabilidade, compatível, promoção, condução, segurança, elaboração, avaliação, estabelecimento, publicação”, o que remete a vínculos entre as diretrizes, objetivos e conceitos mencionados e o que já está implantado pelas normas urbanísticas, os instrumentos e outros planos. As legislações que tratam do desenvolvimento urbano – leis que dispõem sobre os instrumentos, o zoneamento, a transferência de potencial construtivo, programas habitacionais, unidades de conservação, lei florestal - são as que na verdade dinamizam as ações e a tomada de decisões.

Todavia, ainda é preciso que os órgãos executores, os orçamentos e atores sejam praticáveis, tanto para a habitação, mobilidade, transporte coletivo, meio ambiente, estrutura viária, patrimônio, abastecimento, cultura, educação, defesa social, esporte e lazer, saúde, assistência social, parcelamento, quanto para edificação. Associado ao uso e ocupação do solo está o instrumento “outorga onerosa para construir”, que está programada para as áreas onde existe infraestrutura, com massivos investimentos imobiliários: eixos estruturantes, eixos de adensamento, áreas com predominância de ocupação residencial e de ocupação mista de alta, média e baixa densidade. Todavia, existem contradições entre os moradores e os planejadores, como afirma Paulo Chiesa, coordenador do curso de arquitetura da Universidade Federal do Paraná, em 2014, por ocasião da revisão do Plano Diretor.

Para quem vive tranquilamente em um bairro e, de repente, vê um prédio sendo construído ao lado de casa, o adensamento não é vantajoso. “Para o morador tradicional, retira o sol, a privacidade, aumenta o tráfego, torna a rua mais perigosa” avalia Paulo Chiesa. Na audiência pública de revisão do Plano Diretor da Regional da Matriz, em junho, a mudança de zoneamento do Jardim Botânico foi um tema que dividiu opiniões. “São contradições locais. Há os que gostariam que ficasse como está e os que gostariam que mudasse”.

As pessoas de Santa Felicidade querem pacatez, as do Boqueirão e o eixo Marechal querem um tratamento semelhante às estruturais. Como lidar com isso? (O DESENHO DA CIDADE, 2015).

As propostas do Plano Diretor conforme o professor Flávio Villaça da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) são analisadas tanto pelo setor público – executor de obras e serviços – e o setor privado, os quais possuem suas atividades controladas pela legislação do zoneamento. Cita-se o exemplo da rápida expansão em Curitiba nos últimos cinco anos (2010-2015), conforme noticia a imprensa. “Curitiba tem a maior oferta de apartamentos novos do Sul do País” e isto ocorre porque o zoneamento favorece a construção em eixos estruturais, em regiões de classe média alta e a instalação de construtoras de capital aberto na cidade. Enquanto em Porto Alegre os investidores podem construir duas ou três vezes mais o tamanho do lote, em Curitiba, há situações onde se chega a dez ou doze vezes o tamanho do terreno.

Para Fábio Araújo, da Brain, uma das razões da oferta elevada em Curitiba está ligada ao perfil do zoneamento da cidade. “Foi lançada uma quantidade enorme de apartamentos Studio e de um dormitório, o que inflou os números”, diz. Os apartamentos de um quarto respondem por 20% da oferta atual de imóveis novos na cidade, o segundo maior índice da Região Sul, inferior apenas ao de Passo Fundo (RS) com 29% (CURITIBA, 2015).

Fábio Araújo, economista da Consultoria Brain, explica que a cidade ficou defasada na oferta de imóveis, sobretudo comerciais, até 2005. As empresas investiram na construção deste tipo de imóvel porque as estatísticas mostravam, em 2012, que as atividades econômicas são superiores ao porte populacional (10.000 empresas e 5.000 autônomos registrados), a cidade tem uma menor taxa de desemprego e a maior renda proveniente do trabalho do país. Mas, a conjuntura da redução do crédito imobiliário, a perda de poder aquisitivo e o aumento dos resgates da caderneta de poupança reduziram os investimentos. Comparado ao ano de 2014, na cidade de São Paulo as vendas de residências caíram em 1,6% e no Rio de Janeiro as vendas de unidades comerciais caíram em 73% (SIQUEIRA, 2015).

### 3.1 O INSTRUMENTO OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A urbanística, uma ciência moderna do ordenamento territorial, procura implantar espaços públicos determinados pela vida social. A ciência e a técnica foram sendo incorporadas em práticas enquanto instrumentos de planejamento urbano para corrigir distorções na ocupação do solo. Os planos urbanísticos, além de atuarem sobre o espaço edificado, foram se estendendo para as novas glebas<sup>10</sup> incorporadas ao perímetro urbano. Hoje, o plano diretor engloba o território do Município como um todo e deve ser revisto a cada dez anos.

Em todos os tempos, todavia, as ideias são influenciadas pelas condições de vida da coletividade, procurando-se remediar as deficiências da vida coletiva, no sentido mais completo da sociabilidade: familiar, religiosa, econômica e cultural (SANTOS, 1994, p. 136).

Com o progresso das técnicas, e com o aumento das demandas dos usuários foi possível interferir e desarticular os interesses no controle da produção e apropriação do espaço. Françoise Choay (1980), ao estudar as teorias do urbanismo, suas regras e modelos, por meio de tratados de arquitetura, aponta para os conflitos existentes entre a ordem e a desordem no mundo edificado.

Mudar o estatuto do espaço construído exige então uma série de reavaliações e de reajustes locais. O passo para um espaço diferente - emblema de uma sociedade diferente - requer a integração laboriosa e subversiva de parâmetros que se chamam, particularmente, o corpo, a natureza, a técnica: [...] técnica a desmistificar, a libertar das ideologias que a incensam ou a condenam sem nuance nem alternativa, ao passo que, instrumento fundamental de um novo construído, suas inovações devem ser expostas, a todas as modulações e, particularmente, abertas às aquisições da tradição como ao trabalho prospectivo da ciência (CHOAY, 1985, p. 319).

A mudança do estatuto do espaço construído foi possível após a segunda Guerra Mundial com a evolução da ciência e das técnicas para organizar as estratégias de combate. Com a deterioração das cidades, principalmente as europeias, houve a necessidade de conciliar os interesses públicos e privados de tal modo que fossem distribuídos os custos e os benefícios dos moradores.

---

<sup>10</sup> Gleba, segundo o Direito Urbanístico, é uma área virgem ainda não parcelada, arruada e demarcada em lotes (ANDRADE, 1993).

Assim, a relação que se vislumbra entre cidades e Direito Urbanístico é nítida, voltando-se este para a persecução da cidade viável, onde as funções elementares de habitar, trabalhar, circular e recrear possam ser bem usufruídas. A propriedade urbana que não estiver destinada a uma dessas atividades, não está cumprindo a sua função social (ANDRADE, 1993, p. 189).

Na capital francesa, ainda que existissem projetos para as grandes extensões de terra, as cidades-jardins, e o estabelecimento de indústrias nos anos 1950, havia poucos veículos particulares, os fazendeiros abasteciam a cidade com laticínios e as carroças concorriam com os bondes nas ruas. Nos próximos trinta anos (1950-1980), a mudança desta “paisagem” ocorreu com a priorização das indústrias, o privilégio para os automóveis e os poucos investimentos no transporte público (PANERAI, 2008).

Ao se fazer um retrospecto dos estudos urbanísticos feitos para as cidades brasileiras no século XX, observa-se que os instrumentos mais usados pelas políticas públicas para ordenar o território e mudar o estatuto do espaço construído foram os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo. “As técnicas expressam, através dos objetos técnicos, seu conteúdo histórico” (CONTE, 2014, p. 87) com diferenças significativas relacionadas às propostas de políticas públicas e aos interesses do setor imobiliário. No caso de Curitiba-PR, o planejamento urbano começou em 1943 e até hoje, ele é um dos instrumentos de ordenação do solo.

A permanência do planejamento urbanístico da forma como ele foi implantado desde 1943, sem ser considerado como instrumento de fixação de uma política do solo, e sim como um Plano Diretor do sistema viário e de implantação de certos equipamentos urbanos, como os edifícios públicos, o mercado de abastecimento alimentar, a estação rodoviária e o centro esportivo, não afetou os interesses do setor imobiliário no esquema da valorização imobiliária (SILVA, 2011, p. 207).

O campo da ação de técnicos, sociólogos, geógrafos, urbanistas, economistas e demógrafos apoia-se na disciplina do direito civil, urbanístico e administrativo, que regula os espaços habitáveis e de urbanização. “Entre a vontade do particular e os bens se interpõe a vontade do legislador e da administração pública” (SANTOS, 1994, p. 137).

Considerando que o instrumento “Outorga Onerosa do Direito de Construir” atende realidades de concentração populacional em áreas urbanas com infraestrutura instalada, podem ocorrer conflitos com a multiplicação do

solo edificável. “O direito de propriedade, em nosso país, está condicionado, portanto, à sua compatibilidade e ao seu entrosamento com o interesse comum” (FAGUNDES, 2015, p. 4), e a função social da propriedade<sup>11</sup> ocorre quando há harmonia entre estes fatores. O interesse social ou coletivo da propriedade foi firmado no regime republicano, regulamentado somente pela Constituição Federal de 1934 no Capítulo II - dos direitos e das garantias individuais -, artigo 113, item n. 17. “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização” (Constituição de 1934, Cap. II, Art. 113, item n.17).

Cabe ao poder público intervir no território para ordenar os espaços habitáveis. Para isso, ele cria normas para constranger e limitar os domínios sobre as propriedades privadas e o funcionamento socioeconômico, político e ambiental das cidades. Institui-se o planejamento urbano, consubstanciado em planos, o (re)parcelamento do solo e o uso e ocupação do solo. “Em cada uma destas instituições” encontram-se “institutos jurídico-urbanísticos”, como:

[...] o arruamento, o loteamento, o desmembramento, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de superfície, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a regularização fundiária, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, recuos, gabaritos)” (SILVA, 2010, p. 45, 46).

A atribuição governamental de conduzir as políticas urbanas se desdobra em projetos de lei, planos diretores, programas e projetos que mediam os conflitos de interesse urbanístico. Haverá sempre adversidades e contradições quanto às decisões sobre as atividades urbanísticas do poder público. “[...] O proprietário particular sempre se oporá a que se limite o volume edificável de seu terreno ou a que se dedique a espaços livres, superfícies

---

<sup>11</sup> A primeira vez que a ideia de assegurar os direitos de propriedade aparece nas normas jurídicas brasileiras em foi na Constituição do Império do Brasil de 1824 (Artigo 179 – das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos). Estes direitos continuaram na Constituição Federal (CF) de 1891 (Seção II – Declaração de Direitos); na emenda constitucional de 1926 (substituição do artigo 72 da CF de 1891); na CF de 1934 (Capítulo II – dos direitos e das garantias individuais, artigo 113); e na CF de 1967, no Título III, o qual institui a justiça social através da ordem econômica por meio da liberdade de iniciativa, trabalho, função social da propriedade, desenvolvimento econômico e controle sobre os lucros e abusos do poder. Na Constituição Federal de 1988, Art. 5º, XXIII.

superiores àquelas que sejam indispensáveis para facilitar uma exploração mais completa do solo de que seja titular” (SILVA, 2010, p. 35).

Se um Plano Diretor assumir um caráter racional e técnico para urbanizar um território e organizar o espaço construído, e se ele for visto como regra hegemônica, conformado somente por arquitetos e urbanistas, pode não atender as necessidades de produção de uma cidade. Entretanto, “o plano abre um leque de opções e possibilidades de construir o espaço, [...] e] nem tudo que está determinado por ele vem ser refletido no espaço” (FERRARI JÚNIOR, 2015, p. 16). O autor explica que existem territórios apropriados de diferentes formas, conforme os interesses e as “correlações de força dos seus agentes” (IDEM).

As críticas nascidas destas ações situam-se principalmente na desconexão entre os aspectos técnicos e sociais, ou seja, as obras físicas e a cidadania. Esta postura, considerada impositiva, mudou com as novas ideias sobre o papel do Estado, que deixou de ser relevante na condução do planejamento e atribuiu valor às ações gestoras de estratégias pontuais. “[...] O planejamento do território não é mais representado pelo ato de controle rígido e fechado e sim por uma postura de coordenação flexível e aberta, [...] promovendo incentivos ao empreendedorismo” e à gestão empresarial, à qualidade total e à “desregularização dos compromissos estatais com a sociedade” (FERRARI JÚNIOR, 2015, p. 19-20). Contudo,

Com os instrumentos analíticos da teoria crítica urbana, verificamos que o planejamento, independentemente de sua vertente, inclusive a que destaca a importância da gestão social, é um instrumento de referendo da propriedade capitalista e da reprodução ampliada do capital. Apesar de contemplar os princípios da função social da cidade e da propriedade, não altera o significado da cidade como mercadoria, e oculta, mais do que mostra, a realidade da cidade e do urbano (RODRIGUES, 2015, p. 22).

Logo, mesmo com o abandono do autoritarismo dos planos, as mudanças nas relações espaciais continuam refletindo alterações nas relações sociais, econômicas e políticas na medida em que o planejamento integrado exige uma interdependência entre a população, as decisões governamentais e o setor privado. Então, o poder local, com mais flexibilidade em relação ao poder estatal, pode investir em problemas do desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental por meio de planos estratégicos.

Na atual dinâmica de construção das cidades, liderada pela política de habitação implantada em 2009, é preciso pensar em planos estratégicos que desfaçam os “vícios” dos interesses imobiliários, da segregação e do clientelismo que impedem a maior representatividade social (conselhos, fóruns, audiências) na tomada de decisões. Entretanto não se pode abandonar as contribuições provindas de questões empíricas, técnicas e tecnológicas que versam sobre o planejamento no município, “que sempre foi considerado o locus privilegiado do contato mais direto e estreito do poder com a população” (FERRARI JÚNIOR, 2015, p. 25).

Poder e interesses são campos presentes na expansão e adensamento do território. Conforme Delle Donne (1983), eles são complementares e existem na estrutura da propriedade privada. Como exemplo, a autora cita os dois universos que se opõem: as localizações industriais que se chocam com a renda fundiária; os interesses das indústrias automobilísticas, a disponibilidade de vias e a hipertrofia da circulação; e os interesses dos habitantes como usuários da cidade e os investidores.

Assim, o Plano Diretor de uma cidade é o reflexo de interesses públicos e privados o qual pode ser revisado e ter os seus instrumentos normatizados. A densidade populacional e construtiva está em função das pressões sociais, econômicas, ambientais e outras, as quais induzem os tomadores de decisão a regulamentar o direito de construir. Duas ações se destacam neste processo: o proprietário usufrui dela, mas tem o dever de cumprir as normas que regem o desenvolvimento da cidade para agir sobre o lote, a área ou outras formas de parcelamento (FERREIRA SILVA, 2013).

Yoram Barzel, em sua análise econômica dos direitos de propriedade, faz uma distinção inicial acerca da expressão “direitos de propriedade”, a qual tem dois significados na literatura econômica. Por um lado, essa expressão pode designar a habilidade de usufruir a propriedade; por outro, é aquilo que o Estado atribui a um indivíduo (PORTO, 2015, p.40).

Consequentemente é possível colocar em prática as ideias de liberdade, democracia, justiça e interesses sociais por meio da legitimação de um Plano

Diretor. Porém, as intervenções na cidade podem causar distorções providas da densificação e acarretar problemas individuais, coletivos e externalidades<sup>12</sup>.

### 3.2 EXPERIÊNCIAS DA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO SOLO CRIADO EM CIDADES BRASILEIRAS

A terra urbana, por ser um recurso limitado, necessita estar inserida em políticas de planejamento, e a densidade é um elemento importante tanto na dimensão do espaço coletivo dos bairros e cidades, equipamentos, serviços, quanto no tamanho das unidades residenciais. “A unidade utilizada, metros quadrados por habitante ( $m^2/hab.$ ), é uma determinante do planejamento do espaço residencial e do bairro como um todo. A desvantagem é que o processo de planejamento torna-se inflexível [...]” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 29).

Os autores afirmam que esta postura caracterizada pela falta de mecanismos de mercado prejudica o desenvolvimento urbano ordenado e intervém na valoração imobiliária. Por outro lado, as políticas públicas para estimular o crescimento das cidades cooperam para que os agentes municipais se movimentem no sentido de rever as regulamentações, os planos físico-espaciais, os códigos de posturas, de edificações e as regulamentações do uso do solo para fazer intervenções e projetos habitacionais.

Por exemplo, no Plano Diretor do Rio de Janeiro de 1992, foi projetada uma operação urbana consorciada para densificar a região do porto, que se encontrava esvaziada e fomentar as atividades econômicas, de valorização histórica, culturais e de lazer. A Lei Municipal nº 101 de 2009 possibilitou a execução da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária do Rio de Janeiro. Foram revistos o zoneamento e a lei de uso e ocupação do solo. São cinco milhões de metros quadrados a serem revitalizados que receberão infraestrutura viária, energia, saneamento, drenagem, coleta seletiva,

---

<sup>12</sup> Segundo Galvão (2005) a densificação e a ocupação do espaço urbano incorrem em economias e desconomias motivadoras de externalidades que afetam o bem estar da coletividade e o de cada habitante. O fenômeno da concentração de pessoas e atividades incorre principalmente em externalidades que podem provocar desequilíbrios na infraestrutura existente, na circulação viária, nos deslocamentos, no ambiente natural e na manutenção das áreas urbanizadas.



iluminação pública, urbanização do Morro Conceição e o plantio de 15.000 árvores.

Operações Urbanas, de acordo com o Estatuto, são definições específicas para uma certa área da cidade que se quer transformar, que prevêm um uso e uma ocupação distintos das regras gerais que incidem sobre a cidade e que podem ser implantadas com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados. O Estatuto da Cidade admite a possibilidade de que estas operações ocorram; entretanto exige que em cada lei municipal que aprovar uma Operação como esta deva ser incluído obrigatoriamente: o programa e projeto básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo de impacto de vizinhança. Com estas medidas se procura evitar que as operações sejam somente “liberações” de índices construtivos para atender interesses particulares, ou simples operações de valorização imobiliária que impliquem expulsão de atividades e moradores de menor renda (ROLNIK, 2015, p.3).

Dentre as diretrizes, estava a criação de espaços para lazer e áreas verdes, com índices inadequados de cobertura vegetal. O objetivo seria aumentar a permeabilidade do solo, redução de ruídos, inserção de novas paisagens, de forma a ofertar espaços promotores da qualidade de vida. Desta forma, haveria uma adequação aos índices mínimos estabelecidos pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial da Saúde (OMS) que é de 12 metros quadrados de área verde por habitante.

Outra meta da Prefeitura do Rio de Janeiro, é a venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) cujos recursos serão investidos em infraestrutura da região. Tanto moradores quanto empresas que se inserirem na operação urbana consorciada serão beneficiados com incentivos fiscais como isenção de dívidas por dez anos do imposto predial e territorial urbano (IPTU), isenção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso (ITBI), ação que pode incorrer em comercialização dos imóveis, e redução do Imposto Sobre Serviços (ISS) (RIO DE JANEIRO, 2015).

O instrumento técnico urbanístico de aumento de potencial construtivo intitulado “solo criado” é instituído por lei, regulamentado pelo Plano Diretor e tem origem nas leis orgânicas de municípios. “O Estatuto da Cidade, [...] deixa o Solo Criado vinculado à política urbana individual de cada município” e está presente nas cidades brasileiras onde o mercado imobiliário é proeminente e empreendedor (TEIXEIRA; MOREIRA, 2015, p. 2). Seu objetivo é regular o uso

do solo e permitir um aumento do índice construtivo assegurado por lei através da venda de solo criado (artigos n. 28 a 31 da lei federal n. 10.257).

A Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa se inserem dentro de um conjunto de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento urbano, previstos no Estatuto da Cidade, aprovado no ano de 2001, que está voltado para a promoção de estratégias de expansão imobiliária mais desejáveis do ponto de vista social e urbanístico (GALVÃO, 2005, p. 27).

O adicional de recursos arrecadados pelas prefeituras pode ser aplicado na resolução de problemas causados pelo crescimento desordenado da urbanização. Este é um dos instrumentos reguladores de adensamento que pode distribuir as construções nos bairros a fim de oferecer mais qualidade para o cotidiano dos usuários. Por vezes, as restrições e as liberações no direito de construir acontecem em áreas onde já existem as condições de oferta de serviços básicos e há o interesse de incentivar novas centralidades. No processo de desenvolvimento urbano, a plasticidade da paisagem está marcada pelo fazer, refazer e desfazer.

O que define uma centralidade é o movimento pelas vias - os fluxos - ou seja, a circulação contínua de consumidores, trabalhadores, automóveis, mercadorias, informações e ideias; a presença desses elementos e suas dinâmicas dão função aos espaços e definem territórios (MILANI; SILVA, 2009, p. 1).

As lógicas do modo de produção técnico-produtivo resultam na continuidade ou na descontinuidade das formações socioespaciais e criam particularidades na evolução dos lugares da cidade. “A cada novo momento histórico, que abrange novas formas de produção e acumulação, novas relações políticas e econômicas são criadas” (CONTE, 2014, p. 86). O autor, ao estudar as redes urbanas, explica que as transformações na totalidade da cidade possuem uma história e acontecem em espaços diferenciados no território. No caso do Plano Diretor, das leis, zoneamento, enquanto instrumentos técnicos para agir no território, todos colaboram para reiterar este fenômeno em cada momento histórico da sua instalação e operação.

A seguir, exemplificam-se como as cidades podem organizar a aplicação do instrumento “Outorga Onerosa do Direito de Construir” de forma diferenciada. Em geral, segundo pesquisas realizadas no meio digital, verificou-se a incidência de uso deste mecanismo de adensamento em cidades que

estão se expandindo ou que já estão adensadas e decidem modificar o coeficiente único de aproveitamento. As vinte e seis capitais possuem uma organização administrativa municipal que necessita de recursos suplementares para atender a expansão da infraestrutura e das moradias nos seus territórios. Além disso, existem municípios em crescimento que adotaram esta prática para organizar a densificação e captar recursos.

### 3.2.1 Florianópolis-SC

A cobrança da outorga onerosa em Florianópolis é calculada sobre os índices divulgados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil que é calculado mensalmente e constitui o Fundo de Obras Urbanas (50% para obras viárias e 50% urbanização de interesse social). Não são cobradas taxas para edificações de conjuntos habitacionais populares e obras de restauro de imóveis tombados.

Considerando que a taxa de ocupação das habitações é dinâmica, existem instrumentos de controle, como o solo criado, que influenciam no desenho urbano<sup>13</sup> das ruas, circulação viária, espaços públicos, forma e volumetria do espaço construído, uso do solo e mobiliário urbano. No aspecto jurídico, o proprietário tem um direito originário estabelecido de construir, o qual pode ser negociável com a administração municipal, considerando os lucros, os investimentos e a redistribuição de oportunidades imobiliárias. Os limites impostos para o potencial construtivo adensável são estabelecidos pelo patamar máximo proposto por lei municipal em locais pré-determinados.

### 3.2.2 Porto Alegre-RS

No caso da cidade de Porto Alegre-RS, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento municipal e de densificação, contém instrumentos tributários e financeiros como a venda do solo criado para que os

---

<sup>13</sup> O desenho urbano é visto como um campo multidisciplinar, que atua entre a arquitetura e os planejadores de cidades que encerra nas discussões ambas esferas de ações, bem como o paisagismo, a engenharia de transportes, o desenvolvimento do setor imobiliário, o direito urbanístico e outros como as questões ambientais, sociais, culturais, entre outros (ver SHIRVANI, H. **The Urban design process**. Nova Iorque: Van Nostrand Reinhold, 1985).

espaços sejam preenchidos de forma ordenada e controlada. A cada semestre, é feita uma prestação de contas da aplicação dos recursos.

Os índices só podem ser utilizados em locais pré-determinados pelo Município e que atendam a alguns critérios, como a existência de infraestrutura implantada. Os valores do metro quadrado de solo criado são definidos por quarteirões (QRT) que são identificados no PDDUA, dentro de regiões chamadas unidades de estruturação urbana (UEUs). Estas, por sua vez, estão inseridas por Macrozonas (MZ). A atualização dos preços mínimos é feita pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) (SOLO CRIADO, 2015).

Os projetos de ocupação intensiva podem atingir até o índice 3,0 de aproveitamento. Contudo, a municipalidade pode negociar os limites volumétricos (altura) mediante apresentação de projeto de impacto urbano e elaboração de leis para um imóvel. Nas áreas rarefeitas, bem como nas de ocupação intensiva com pedido de acréscimo de potencial construtivo, as autoridades municipais estudam os casos conforme as políticas vigentes e os impactos urbanos e ambientais – Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU). As normas estabelecem diferentes critérios para as áreas de construção, adensáveis ou não, estabelecidos pela área quadrada.

Desde 1975, a ideia de acrescentar o direito de construir foi primeiramente implantada pela municipalidade quando ela efetuava o pagamento de áreas desapropriadas com potenciais construtivos em outras áreas. Em 1979, conforme o zoneamento, a venda de potencial adicional na forma de leilões foi permitida e nestas ocasiões definiam-se quanto se podia construir além dos limites e seus valores. Além disso, havia ainda a possibilidade de fazer acréscimos nos projetos arquitetônicos de até 100 metros quadrados quando eles estivessem em desacordo com o zoneamento (DORNELAS, 2015).

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) consta a lei complementar de 1994 para a venda de estoques construtivos que impõem sanções para aquelas construções que causem impactos na infraestrutura ou ultrapassem os limites estabelecidos para os quarteirões (ver quadro 1). Conforme a lei Complementar n.315 de 6 de janeiro de 1994, no seu artigo 53,

Em cada terreno, dependendo da zona, se pode construir um máximo em metros quadrados. Quando o proprietário quiser construir a mais poderá comprar do Município o direito de fazê-lo,

desde que este aumento de construção não prejudique a infraestrutura e os equipamentos urbanos. Assim, a quantidade de Solo Criado que pode ser comprada em cada zona é limitada e é o que chamamos de estoque. Os recursos arrecadados com a venda do direito de construir a mais são destinados a obras sociais (DORNELAS, 2015, p.2).

**Quadro 1: Síntese das regras de adensamento para Porto Alegre-RS**

Adensamento mediante índices de aproveitamento	Pequeno (sem causar impacto significativo nos equipamentos e paisagem urbana)	Médio (baixo impacto nos equipamentos e paisagem urbana)	Grande (impacto nos equipamentos e paisagem urbana)	Não-adensável
Compra de solo	300 m <sup>2</sup>	De 300 m <sup>2</sup> a 1.000 m <sup>2</sup>	Maior que 1.000 m <sup>2</sup>	Adquirido de forma direta
Limites por área e volume	Área máxima por empreendimento é de 300 m <sup>2</sup>	30% da área adensável do empreendimento nas UEUs.	Conforme os índices de aproveitamento e as quotas ideais.	Estoque ilimitado
Forma de aquisição	Direta, sem licitação	Direta	Mediante licitação com estudo de impactos na infraestrutura e viabilidade urbanística	Direta

Fonte: Dados da PPDUA.

### 3.2.3 Ijuí-RS

Um caso a ser mencionado sobre a importância da regulamentação do uso do solo criado para as cidades que possuem Plano Diretor é o do município de Ijuí, no Rio Grande do Sul. A instituição legal do Plano Diretor, mencionado pela autora, LIZOT (2015), ocorreu em 1993 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado), em 2007 e em 2012 (Plano Diretor Participativo).

O Plano Diretor de 1993 estabeleceu que o índice de aproveitamento seria igual a 1,0 (um) para todas as edificações da zona urbana da cidade de Ijuí. Isto se repetiu para a lei do Plano Diretor de 2007. A altura das edificações depende do índice de aproveitamento, da taxa de ocupação e dos afastamentos mínimos, e o respeito às normas de limitação decorrentes das telecomunicações, energia elétrica e navegação aérea. Foi somente em 2007 que se figurou o solo criado um dos instrumentos do desenvolvimento urbano, dentre outros como a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Porém, ele ainda não estava regulamentado por lei específica até 2012, e por isso ocorreram conflitos entre usar plenamente o índice de aproveitamento da área urbana e exceder este índice com ou sem onerações.

Segundo Lizot (2015), que explorou a aplicação da legislação urbanística para edificações de médio e grande porte na cidade de Ijuí, não era possível ocorrer a cobrança da outorga onerosa para outros índices construtivos requeridos pela iniciativa privada, com a conseqüente transferência do direito de construir e a respectiva contrapartida, porque não existia autorização municipal.

Na pesquisa feita pela autora, foi mencionado o conflito que se interpôs entre a prefeitura e os empreendedores imobiliários quanto aos instrumentos de controle do uso do solo entre 2010 e 2012: a) coeficiente de aproveitamento único; b) transferência de direito de construir; c) proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público.

A prefeitura de Ijuí-RS., aprovava ou não os projetos de edificação por meio de alvará de construção conforme a lei de 2007 que permitia aos empreendedores exceder o índice de aproveitamento e pagar os valores correspondentes ao acréscimo. Entretanto, a cobrança não era possível porque não foram instituídas as especificações de regulamentação da lei do solo criado. A Prefeitura adotou o posicionamento de desconsiderar as variações que poderiam existir no índice de aproveitamento e cobrou dos construtores somente o valor correspondente ao índice de aproveitamento “um” ainda que as construções excedessem este índice.

Entretanto, segundo Ferreira da Silva (2013), a propriedade tem função social e ela precisa estar inserida em um modelo de desenvolvimento sustentável para transcender a sua função individual. A autora explica que a compreensão do conceito de propriedade não está incorporado à noção de “função”, e permanece muito mais próximo da ideia de “direito” protegido pelas normas jurídicas brasileiras. Logo, existe um conflito entre os textos do Estatuto da Cidade, a legalidade da propriedade e os interesses públicos e privados ao edificar e densificar o solo. Por exemplo, o proprietário de um imóvel tem o direito de indenização. “O direito de edificar encontra limitações, tanto de ordem privada (no direito civil – direitos de vizinhança) quanto de ordem pública (direito administrativo)” (SANTOS, 2015, p. 141).

No capítulo V da lei complementar n. 5.630, que institui o Plano Diretor Participativo<sup>14</sup> e consolida a legislação urbanística, o artigo 49 diz que o proprietário do imóvel pode exceder o direito de construir acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida financeira. Estes recursos adicionais se destinam à recuperação do patrimônio histórico, recuperação e qualificação de equipamentos públicos e infraestrutura urbana pelo beneficiário (2015).

Este instrumento técnico, presente no documento intitulado Estatuto da Cidade e da Lei n. 10.257 de 2001, é utilizado para obter meios que venham a corrigir as distorções de uso e ocupação do solo e atender a função social da propriedade. Todavia, é preciso que as prefeituras organizem a sua aplicação de modo que captem recursos e distribuam equitativamente os ônus e benefícios das obras decorrentes da verticalização das edificações. E também a cobrança da valorização adicionada ao solo e a geração de “recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e de serviços públicos” no território da cidade onde há áreas não-servidas (GALVÃO, 2005, p. 27).

#### 3.2.4 A cidade de São Paulo-SP

Na cidade de São Paulo-SP, entre 1989 e 1992, o plano diretor adotou o Coeficiente de Aproveitamento Único (CAU) igual a um (1) para a zona urbana<sup>15</sup>. Este índice, conjuntamente com a infraestrutura existente e a capacidade de assimilar incrementos de consumo determinaram quais áreas estavam disponíveis para densificação. Dados foram coletados para montar um sistema de informação e monitoramento do estoque do espaço urbano. Negociações das normas urbanísticas relevantes estimularam os movimentos do mercado imobiliário.

Neste período, estava na direção da Prefeitura, Luiza Erundina, que encarregou o economista Paul Singer e a arquiteta Raquel Rolnik para elaborar um novo Plano Diretor para a cidade de São Paulo. Foi apresentada uma proposta de introduzir o instrumento do solo criado para captar recursos que

---

<sup>14</sup> Com o Estatuto da Cidade, lei que propõe diretrizes para a regulação urbana, foi possível inserir a participação de representantes de associações, de instituições, de moradores e outros na elaboração e revisão dos planos diretores das cidades brasileiras (ARAÚJO JUNIOR, 2006).

<sup>15</sup> Isto quer dizer que a metragem quadrada do lote é a medida para estabelecer a área da edificação sem encargos.

financiariam moradias pra grupos sociais de baixa renda. Haveria uma redução da taxa de aproveitamento dos terrenos para um índice único (1) para o perímetro urbano, que variava até 4 em determinadas áreas, e assim poder-se-ia adensar as regiões munidas de infraestrutura mediante pagamento do excedente.

Com a nova proposta, as áreas que apresentassem condições adequadas, como infraestrutura suficiente, poderiam receber um adensamento maior do que o índice previsto, mediante pagamento do excedente - o que ficou conhecido como outorga onerosa. A base desta proposta estava na crença que os empreendedores imobiliários deveriam pagar pelo adicional construído já que teriam um lucro maior. Os recursos arrecadados iriam para um fundo de urbanização a ser utilizado em financiamento de moradias populares e infraestrutura em bairros mais carentes (BARROS, 2013, p. 80-81).

Para atenuar os impactos deste rearranjo das atividades produtivas, foi feito um elo entre os mecanismos de densificação e a produção de habitação de interesse social. Henri Acselrad explica que “os processos econômicos catalisados pelo chamado ‘empreendedorismo urbano’, por sua vez passam a subordinar as políticas sociais, assegurando um fornecimento fragmentado e desigual dos bens de consumo coletivo” (p. 27, 2004). Para o empreendedor foi oferecido o direito de construir além do coeficiente de aproveitamento único (CAU) em lotes situados nas zonas definidas pelo plano diretor tendo como contrapartida o financiamento de moradias de interesse social. “No passado, a Prefeitura já havia [pagado] com o direito de construir em troca dos custos advindos da desapropriação de terra quando alargou a Avenida Paulista” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998 p. 85).

Um instrumento de planejamento urbano diferente foi usado nos anos 1980 para aumentar os investimentos na habitação social sem onerar o orçamento municipal. Foram as chamadas operações interligadas e de interesse social, as quais se referiam a uma intervenção pontual sobre o lote com concessão de potencial construtivo adicional solicitado em troca de recursos financeiros para o Fundo Municipal de Habitação (FUNAPS). As críticas sobre esta decisão concentraram-se na anulação dos preceitos do zoneamento e nas diferentes negociações permissíveis.

A lei n 11.773/95 foi muito bem recebida pelo empresariado, que passou a dispor de um instrumento de flexibilização das normas da legislação de zoneamento de São Paulo. Em contrapartida, a grande



parte dos urbanistas e juristas [desaprovou e criticou] a existência desta lei, haja vista o aberrante impacto urbanístico ocorrido na cidade, bem como o total desrespeito a todas as regras da elaboração legislativa (RELATÓRIO, 2015, p. 11).

Por outro lado, a reconfiguração dos processos de regulação da cidade por meio das operações interligadas foi positiva, segundo Acioly e Davidson (1998) porque resultou na distribuição de custos e benefícios para a habitação e aumento da infraestrutura. As propostas de leis podem ser restritivas ou abrangentes e em São Paulo, quando foi elaborado o zoneamento em 1957, ele era o condutor do plano diretor: “[...] o zoneamento [era] caracterizado como “plano de uso do solo” que [visava] a distribuição das funções urbanas” (FELDMAN, 2005, p. 120). “Embora alterações do Código de Obras [fossem] aprovadas em 1955, o zoneamento em São Paulo não [chegava] a se constituir como parte deste” (FELDMAN, 2005, p. 119).

A Prefeitura da cidade de São Paulo onera o direito de construir acima do permitido aplicando o coeficiente de aproveitamento máximo para lotes, zonas ou parte delas, segundo critérios e procedimentos, tanto para novas construções quanto para a regularização das existentes. Considerando o estoque de potencial construtivo definido pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, os elementos avaliados nesta negociação são (1) a localização do lote e (2) o tipo de intervenção no local – operação urbana ou área de intervenção urbana, operação urbana consorciada, projetos estratégicos. Os cálculos dos valores da contrapartida são feitos regularmente conforme as políticas de desenvolvimento urbano-ambiental e as capacidades da infraestrutura e circulação.

Contudo, o conceito de cobrança do direito adicional de construção só começou a ser utilizado na cidade de São Paulo através do instrumento Operação Interligada (Montandon, 2009). Instituído na Lei nº 10.209/1986, esse instrumento permitia que os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais subnormais pudessem requerer à Prefeitura a revisão dos índices e características de uso e ocupação do solo do terreno ocupado, desde que se obrigassem a construir ou a doar habitações de interesse social para a população favelada, daí o nome “interligada” (NOBRE, 2013, p.4).

A primeira operação urbana consorciada prevista em lei foi a de Água Espreada em 2004, financiada com a venda de CEPACs com a construção de viadutos, passarelas, prolongamento e alargamento de avenidas,

reassentamentos de populações, criação de áreas verdes, espaços públicos e desapropriações. No mesmo ano, e nos mesmos moldes, ocorreu a operação urbana consorciada Faria Lima. Ambas incorreram em valorização imobiliária das áreas (CABRAL, 2015).

### 3.2.5 As cidades de Parnamirim e Natal-RN

Em 1994, a cidade de Natal regulamentou a outorga onerosa para construir, com índices diferenciados para novas edificações e regularização das existentes. A arrecadação dos valores constituía o Fundo Municipal de Habitação. Na cidade de Parnamirim, que está inserida na região metropolitana de Natal desde 1997, a outorga onerosa do direito de construir faz parte do plano diretor de 2000. Este instrumento possibilitou a densificação de bairros da cidade que pouco a pouco foi recebendo novas populações, dada às dinâmicas migratórias. Ele recebeu o nome de Concessão Onerosa para Aproveitamento do Solo Criado “que regula a contrapartida a ser paga pelo beneficiário pelo adicional de área edificável” (GUESTA, 2013, p. 133). O cálculo para o adensamento partiu de um coeficiente único, com critérios para isenções. Quanto à infraestrutura, ela ficou a cargo do empreendedor, e ela é semelhante para diferentes bairros, o que não privilegia investimentos em regiões da cidade (GUESTA, 2013).

“No período de 2000 a 2010, o município de Parnamirim teve um crescimento demográfico de 62,37%, enquanto Natal apresentou apenas 12,84%” (p. 83). A cidade sofre o processo de conurbação observado pela autora pelos deslocamentos pendulares das populações que trabalham e estudam buscando serviços e usufruindo da infraestrutura existente. A pesquisadora observou o crescimento da verticalização em determinados bairros, introduzindo uma inovação tipológica caracterizada pelo aumento crescente de pavimentos dos imóveis. Além disso, os investidores imobiliários fizeram uso não somente desta estratégia de venda, mas também de outras como a oferta de novas áreas para atender demandas diferenciadas e empreendimentos com áreas de lazer, esportivas e de alimentação (GUESTA, 2013).

O observatório das Metrôpoles, um agente de pesquisa, constatou que a questão ambiental, juntamente com o zoneamento e o uso do solo, vem sendo

considerada relevante na elaboração de planos diretores desde 2001. Silva (2015) estudou as relações entre a transferência do direito de construir no território de Natal e sua potencialidade de aplicação quanto à proteção de áreas ambientais, históricas ou de interesse social. De posse da regulamentação jurídica e urbanística, a municipalidade pode fazer os ajustes fundiários para situações de preservação e conservação de áreas urbanas. Isto quer dizer que é necessário que a administração municipal acompanhe a expansão do território, realize pesquisas e acompanhe os movimentos do mercado imobiliário.

Desde 1994, a cidade de Natal tem mencionado no plano diretor a possibilidade de aplicação da transferência do direito de construir. Mas, foi somente a partir de 2007 que ele foi realmente implantado. Silva (2015) observou eventos desta ação municipal focalizando no estudo das práticas, dos agentes, dos interesses e dos ganhos e perdas para a municipalidade. As irregularidades identificadas pelo autor foram uma readequação territorial de áreas de bairros menos favorecidos para os mais favorecidos quanto à valorização imobiliária. Esta modificação ampliou a oferta de terrenos no bairro e recebeu mais potencial construtivo além do coeficiente de aproveitamento básico (1,2 para 2,56). Todas estas decisões não estavam previstas no Planejamento e não foram discutidas pelos legisladores. Bentes e Góis (2015) realizaram um levantamento das ações municipais entre 1993 e 2002 para a outorga onerosa do direito de construir e identificaram a inconsistência na cobrança e na aplicação do instrumento. Não estavam ativos o Fundo e o Conselho de Urbanização que seriam os órgãos responsáveis pelo controle dos recursos arrecadados.

Bosquesi (2006) adverte que os poderes públicos podem outorgar ao proprietário, com ônus, o direito de construir acima do coeficiente básico previsto em lei, até um coeficiente de aproveitamento máximo permitido. Em dois anos, cresceu mais a regularização de imóveis existentes do que novas construções. A Constituição de 1988, artigo 182, parágrafo 2, atribuiu ao Município poderes para dispor e ordenar os deveres necessários para criar a função socioambiental da propriedade. Além disso, outras regras de ordem privada e pública devem ser observadas como aquelas que tratam das leis e

ocupação de uso do solo, direito de construir, direito de vizinhança e solo criado.

Os municípios possuem a competência de estruturar e regulamentar a lei do solo criado conforme as realidades que se apresentam na ocupação do espaço urbano. Segundo a Carta de Embu de 1975, que foi um documento redigido para apresentar soluções práticas para o adensamento urbano, qualquer edificação que ultrapassasse o coeficiente único estabelecido por zonas implicaria em solo criado com contrapartida legítima. Neste fundamento da Carta, entendia-se que quando o proprietário se apossasse da valorização imobiliária incorporada, e ocorresse compensação econômica que se transformaria em benefício social, seja para ampliar a infraestrutura urbana ou social, isto seria solo criado.

A separação do direito de propriedade e o de construir aparece pela primeira vez em nível nacional em 1977, através do instrumento do Solo Criado, na primeira versão do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU. O anteprojeto abriga a figura do Solo Criado (art. 50 e 51) e garante ao proprietário o direito de construir em seu terreno uma área equivalente à área do terreno; assegura ainda, mediante licença especial e remunerada, obedecendo a conveniências de natureza urbanística, a construção de área excedente. O instrumento gera reações contrárias e não é incluído no anteprojeto final que dá origem ao projeto de Lei Federal 775 de 1983 (REZENDE *et al.*, 2009, p. 65).

Bosquesi apresenta seu parecer sobre o solo artificial e o solo criado.

O *solo artificial* somente será *solo criado* se for reconhecido juridicamente pela autoridade pública competente por meio do ato administrativo da *outorga onerosa do direito de construir*. [...] a edificação acima do coeficiente único tanto pode ser o *solo criado* bem como configurar *infração à ordem urbanística*. Tudo dependerá da existência, ou não, do ato administrativo da outorga onerosa do direito de criar referido solo (BOSQUESI, 2006, p. 32).

O aumento da capacidade construtiva é uma estratégia de distribuição dos custos e dos benefícios para a cidade na medida em que respeita a proporção entre a área construída e a área do terreno. São as conjunturas sociais, ambientais, políticas, culturais e econômicas que definem os limites e os critérios do direito sobre a propriedade privada, inclusive o direito de construir. Corroborando com a análise de Bosquesi (2006, p. 21), a Carta Magna é generalista quando trata da função social da propriedade porque a

compreensão pode recair sobre “bem imóvel, móvel, isolado ou conjuntamente, materiais, imateriais e outros”.

A contrapartida envolve relações jurídicas e políticas de natureza negocial e deve ser proporcional para as partes, sem restringir o direito de construir e nem provocar perdas sociais desmedidas. Para evitar que os recursos provindos da aplicação deste instrumento não sejam incorporados ao “orçamento geral” e tomem seus respectivos destinos, as autoridades podem criar uma espécie de fundo de desenvolvimento urbano e um conselho. Entretanto, as prefeituras podem escolher como vão corrigir as externalidades negativas no local ou em outras áreas das cidades.

Nos casos em que exista a transferência do potencial construtivo (imóveis sujeitos às limitações administrativas e imóvel tombado), como por exemplo, nas operações urbanas consorciadas, a aplicação dos recursos angariados na contrapartida deve ser controlada porque os proprietários recebem “certificados de potenciais adicionais construtivos” (CEPAC) negociáveis com terceiros para outras áreas da cidade onde existe estoque de consumo. Quando o CEPAC converte-se em direito de construir além do coeficiente básico, ele viabiliza o solo criado.

Na realidade, o que se transfere na negociação é o potencial adicional construtivo, mas o direito de construir somente será atribuído no ato da outorga. O Estatuto da Cidade, no artigo n. 32, Seção X, prevê as operações urbanas consorciadas, instrumento urbanístico para planejar e conduzir este modelo de realizar intervenções materiais para produzir o espaço.

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 (art. 32, seção X, Estatuto da Cidade/2001).

Entretanto, como alerta Bosquesi (2006), toda cidade tem um limite de expansão e por isso é importante que o Plano Diretor conduza o uso e a ocupação do solo sem visar exclusivamente arrecadar recursos e sim prever critérios para o adequado ordenamento da cidade. Bassul (2015) relata sua vivência quanto aos efeitos das operações urbanas, que ainda merecem avaliação criteriosa no sentido dos seus objetivos de beneficiar os proprietários

atingidos pelas alterações das normas edilícias. Segundo o arquiteto, apesar das contradições que persistem neste instrumento jurídico-urbanístico, ele corrigiu ações municipais anteriores que permitiam a construção excedente sem “nenhuma contrapartida de interesse público”.

Considerando que o Plano Diretor é um instrumento técnico de ordenação do desenvolvimento urbano, social e ambiental, bem como de controle das formas de uso do solo, ele precisa ser negociado por meio da sua politização. Logo, a extensão de áreas da cidade e a concentração dependem da aplicação de mecanismos de ocupação e uso do solo. O adensamento pode estar em conformidade ou não com as leis urbanísticas e causar distorções entre o direito de propriedade e o direito de construir. Trata-se de um processo de escolha do planejador que analisa a infraestrutura, os lotes, a tipologia habitacional, a morfologia urbana e ambiental de modo a melhorar o desempenho socioeconômico, e mesmo alcançar a sustentabilidade (LIZOT, 2015).

A construção além do coeficiente básico implica em acréscimo de uso da infraestrutura urbana e este evento pode significar ganhos por parte do construtor e prejuízos para a coletividade no sentido de saturação dos serviços existentes e ausência de novos investimentos públicos no local e no entorno. O cálculo deste índice toma como base dados da infraestrutura existente e o aumento de densidade idealizada para cada área. Bosquesi (2006) comenta que “não é fácil apurar com critérios de objetividade o real significado” da proporcionalidade entre estes dados porque os contextos e as realidades municipais são diversos e se justificam pelas “condições factuais de cada área”. Além disso, “é necessário, ainda, estabelecer para cada área um estoque de potencial construtivo, em metros quadrados, que poderão ser objetos (sic) de solo criado” (p. 55, 56).

Este ato administrativo tem suas bases no ordenamento urbanístico, conforme as faculdades de utilizá-lo, e o solo criado se distingue do solo artificial, que é “a própria construção que exorbita da extensão do solo natural, pertencente ao campo da realidade física, do mundo material” (BOSQUESI, 2006, p. 33). Este aumento de pisos artificiais, além do coeficiente básico, favorecido pelas técnicas e tecnologias construtivas, contribui para o

adensamento populacional e pode incorrer em distorções como a redução de áreas públicas em relação às privadas.

“Densidades urbanas afetam diretamente processos de desenvolvimento urbano tanto ao nível da cidade quanto do bairro, como, por exemplo, o congestionamento, a falta de espaço de lazer, a baixa qualidade ambiental” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 10).

No próximo capítulo será apresentada a cidade de Curitiba-PR.

#### 4.1 A CIDADE DE CURITIBA-PR

Em Curitiba, não era possível organizar um plano geral de expansão para todo o território da cidade porque a Prefeitura não tinha uma equipe de técnicos preparada para tal empreendimento. Por isso, foi contratada uma firma especializada de engenharia em 1940, que contava com a participação do técnico-urbanista francês Donat-Alfred Agache, para fazer o planejamento de ocupação ordenada do território. A sua proposta foi considerada democrática porque ele admitia a participação política de críticos e especialistas. “Agache acreditava que as avaliações de natureza técnica deveriam ser precedidas dos vários aspectos sociais, político-econômicos e seus respectivos processos dentro da história do desenvolvimento da cidade” (SILVA, 2011, p. 65). A ideia de zoneamento encontrava-se nos centros funcionais propostos pelo plano.

Agache julgava que o urbanista poderia impor regras, estabelecer zonas e posturas. [Ele] justificava a importância do zoneamento porque ele se impunha por si só. Cada bairro tinha uma função determinada, fosse ela de negócios, comércio, residência ou indústria, que merecia uma regulamentação especial (SILVA, 2011, p. 111-113).

Após a aprovação do Plano das Avenidas da Cidade em 1942, o prefeito de Curitiba deu poderes aos técnicos para estudar e atualizar o Código de Obras de 1919 e o Código Tributário. Este plano continuou a ser a linha mestra em 1965, quando nova firma de engenharia reconstrói a estrutura de crescimento da cidade, que ainda contava com os inconvenientes da falta de delimitação de zonas, a definição dos usos do solo o estabelecimento das alturas das edificações.

O nome “solo criado” em Curitiba originou-se nos anos 90 no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e era interpretado como a Outorga Onerosa de Potencial Construtivo (PLANO DIRETOR, 2004 p.45. Os recursos adquiridos eram depositados no Fundo Municipal de Habitação, sendo utilizados para construção de residências de interesse social. Até hoje a expressão “solo criado” é sinônimo de aquisição e transferência de potencial construtivo. A venda e a transferência de potencial construtivo foi inicialmente utilizada em imóveis de valor arquitetônico e cultural, situados no centro da Curitiba nos anos 1990 para a conservação e preservação históricas.



O direito de construir dos proprietários podia ser transferido para outra propriedade, em outro local da cidade que pudesse comportar um aumento de densidade construtiva e o uso especificado do imóvel, desde que os seus imóveis fossem preservados.

Dentro dessa permanente busca para adequar a cidade a uma matriz de concepção ambiental e sustentável, planejam-se mudanças na forma de Gestão Institucional do município, para o que se projeta uma nova transformação. Buscam-se instrumentos jurídicos para ampliar os compromissos sociais e ambientais de empreendimentos privados. O primeiro passo é instituir a Outorga Onerosa no Direito de Construir ou Lei do Solo Criado, dispositivo criado por lei e associado ao Fundo Municipal de Habitação Social, bem como, regular permutas e transferências de potencial construtivo que permitam Conservação de Patrimônio: áreas e unidades de interesse histórico ou ambiental (PLANO DIRETOR, 2004, p. 31).

Em 2000, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) divulga no seu site: “Com a nova lei de zoneamento, a Lei do Solo Criado, utilizada para o desenvolvimento nas áreas de habitação popular e preservação do patrimônio histórico, foi ampliada criando uma nova modalidade ligada à área ambiental (IPPUC, 2015).” Com os recursos arrecadados, projetos ambientais foram financiados pelo Fundo Municipal de Áreas Verdes.

Na década de 1990, a densidade construtiva e a densidade populacional eram controladas de modo que o processo fosse equilibrado em termos de investimentos, ocupação, economia de energia, redução das emissões de dióxido de carbono, na medida em que o uso das ruas, o sistema viário e a infraestrutura estava sendo intensificado.

O conceito de densidade, utilizado em Curitiba como instrumento capaz de induzir maiores taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento dos lotes, ajudou a definir um perfil e uma silhueta urbana da cidade. As áreas situadas entre os eixos estruturais mantêm uma baixa densidade demográfica e edificada. Densidades médias são alcançadas nas áreas onde predomina a ocupação multifamiliar em prédios de vários pavimentos, alcançando 180 hab/ha. As áreas de baixa densidade são caracterizadas por prédios e

habitações unifamiliares, alcançando densidades de 70 hab/ha (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 28).

Um município está dividido administrativamente em bairros. Rel Rio (citado por DELLE DONNE, 1983) sugere uma divisão espacial em três níveis: o coletivo, o comunitário e o individual. As apropriações sociais no coletivo são mais permanentes e se situam no conjunto do tecido urbano: as vias, os parcelamentos da terra e edificações; no comunitário, que seriam os bairros, estariam os significados especiais, característicos de um sítio delimitado; e o individual se expressa na residência.

Nas relações morfológicas, os bairros são constituídos a partir de núcleos focais que dependem inicialmente do centro, e são analisados por estudiosos a partir de valores socioeconômicos, vulneráveis aos interesses dos moradores e às intervenções nas localidades (DELLE DONNE, 1983). São frutos do parcelamento de quadras e formação de lotes. A parcela é uma unidade do solo urbano “organizado a partir da rua”.

O sistema viário contorna a morfologia urbana e determina a forma de circulação de pessoas e mercadorias. Dependendo da sua conformação e de seus usos, ele pode facilitar ou dificultar o fluxo do tráfego. “O dimensionamento dos logradouros públicos deve refletir a densidade estimada para a circulação de pedestres, tráfego de veículos automotores privados e de transporte público” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p. 67). Lerner (2010) diz em entrevista, que a circulação e a mobilidade são pontos relevantes para isolar ou integrar os bairros. “Sei que há urbanistas que falam em autosuficiência de bairros para resolver os problemas da mobilidade urbana, porém eu acredito nas cidades como um todo” (p. 147).

#### 4.2 OS INCENTIVOS CONSTRUTIVOS EM CURITIBA-PR.

As prefeituras, no seu histórico, atuaram no território da cidade por meio dos instrumentos da política urbana: concessão onerosa do direito de construir; transferência do potencial construtivo; incentivos construtivos para programas habitacionais de interesse social e incentivo à proteção e preservação do patrimônio, cultural, natural e ambiental. Vale destacar que tanto o solo criado como a transferência de potencial construtivo são instrumentos onerosos, uma

vez que o processo de urbanização ocorre dentro de uma hierarquia materializada na fragmentação do território. Segundo Serra (1996) a definição de solo criado depende dos objetivos dos gestores da política urbana, de contextos e do momento da aplicação. Por isso, os limites de instrumento variam de cidade para cidade.

“Em Curitiba, por exemplo, o Solo Criado designa a área correspondente àquela excedente aos limites impostos pelo zoneamento de uso e ocupação do solo” (SERRA, 1996, p. 212) “em troca de um repasse em dinheiro a uma obra de interesse público, com a restauração de prédios históricos ou de valor cultural e social ou a preservação de uma área verde” (AZEVEDO, 2011).

Já no Rio ou em Niterói, é a área construída que excede a área do terreno (sede do projeto de edificação) que fica caracterizada como Solo Criado. No primeiro caso, o instrumento não poderia ser tratado como normatizador, uma vez que os parâmetros urbanísticos continuam expressando a volumetria planejada para a zona urbana. Sua utilização permite sim, sob certos critérios, a transposição de alguns parâmetros urbanísticos (gabarito, afastamento, taxa de ocupação do terreno) que teria como mecanismo compensatório a paga em benefício da coletividade. Com este formato, poderia o instrumento ser vinculado ao interesse dos incorporadores, ou então, interpretado como avanço nas negociações setor público/privado (SERRA, 1996, p. 212).

Conforme depoimento da arquiteta Mariane Romeiro, vinculado ao Sindicato da Indústria da Construção Civil, em 2011, em Curitiba, a aquisição de potencial enquanto negócio era “muito vantajoso e lucrativo” e “em todos os casos, [existia] vantagem para o empresário do setor imobiliário” (AZEVEDO, 2015). No caso das cidades do Rio de Janeiro e Niterói, na década de noventa, o instrumento não favorecia diretamente nem os proprietários nem os empreendedores, pois onerava qualquer projeto de edificação que ultrapassasse o limite das dimensões físicas do empreendimento. Rebouças (2002) posiciona-se diante da visão de Magnólia Guerra, Toshio Mukai e José Afonso da Silva, quanto ao direito de construir e ao direito da propriedade. A autora Gabriela Maia Rebouças explica que se o proprietário tiver liberdade de construir, sem limitações administrativas municipais, somente o poder federal poderia instituir restrições a este direito. Esta ação em nada beneficiaria a cidade e anularia as competências das autoridades públicas.

[...] 1) Cabe à lei federal estabelecer o instituto do Solo Criado, o coeficiente único geral e sua forma de negociação; 2) Cabe à lei

federal também dispor sobre a separação do direito de construir do direito de propriedade; 3) Cabe à lei municipal estabelecer através do zoneamento, o coeficiente máximo de edificação de cada zona além das demais limitações administrativas (REBOUÇAS, 2002, p. 266-267).

Serra (1996) explica que esta forma de aplicar o instrumento é mais orientadora das tendências de mercado, controla as densidades, distribui melhor os ganhos para toda a cidade, uma vez que existe uma volumetria ideal para toda a cidade. A base de cálculo é o índice único de aproveitamento do terreno. Quando a área construída exceder o índice, o proprietário pagará todo o excedente. Isto seria um conceito de solo criado.

O conceito de solo criado em Curitiba é diverso de outras cidades porque ele não contempla todo o território, e concentra-se nas áreas onde há interesse de adensamento, como por exemplo, eixos viários, habitação de interesse social, preservação ambiental e patrimônio. Porém, nem sempre a arrecadação provinda da aplicação do instrumento estabelece vínculos com o espaço que recebeu o acréscimo de potencial construtivo. Segundo o secretário municipal de urbanismo em 2011, Roberto Marangon, em resposta ao professor Fábio Duarte, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, não existe risco entre adensar uma área e trazer para ela mais população, mais automóveis e não investir na localidade simultaneamente em infraestrutura de saneamento, energia e transporte para atender as novas demandas. “Para Duarte, a solução mais adequada seria que parte do recurso fosse destinada para o bairro ou região em que o potencial fosse utilizado” (AZEVEDO, 2011).

O excedente do gabarito máximo permitido pela lei é o parâmetro caracterizador do conceito de solo criado. “Quando vamos analisar a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo de Curitiba, nº 9.800/2000, não encontramos em suas tabelas a previsão de coeficientes de aproveitamento básico e máximo” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 264). A norma menciona a previsão de coeficiente de aproveitamento que aparece difusamente em outras leis referentes à transferência do direito de construir e aos incentivos para habitação de interesse social, infraestrutura, áreas verdes e de lazer. “As denominações de setores e zonas ora são compatíveis, ora criam subzonas de zonas, ora criam zonas inéditas. Enfim, as normas curitibanas são bastante

confusas e de difícil compreensão para o gestor público, o que dirá a um cidadão comum” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 264).

Ainda que a lei de zoneamento esclareça as formas de cálculo para cobrar o solo criado, a responsabilidade deste cálculo é da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC). A coletividade não interfere nestas decisões de valorar a construção excedente e/ou de transferência do potencial construtivo. Cita-se o exemplo das obras de restauro das Unidades de Interesse Especial de Preservação (UIEPs).

As cotas de potencial construtivo das UIEPs, no entanto, por se tratarem de imóveis de uso público, correspondiam ao valor do projeto de restauração, devendo ser utilizadas para este fim. [...] Ademais, competia à PMC, outrossim, calcular o valor do potencial construtivo, definir o potencial passível de se transferir às áreas que poderiam receber, em tese, dito potencial e, por fim, o efetivo controle quanto à realização das obras de restauração nas referidas edificações (BITTENCOURT, 2015, p. 6).

Na França, a lei foi criada em 1975 para regular as construções e seu potencial de uso. Trata-se do teto legal de densidade (*Plafond Legal de Densité*) que inibia o proprietário de densificar em altura sem ônus. Os demais objetivos eram controlar a especulação imobiliária de modo que a renda fundiária fosse mais distribuída com a coletividade, ampliasse as receitas do Município e direcionasse os investimentos do mercado imobiliário (SERRA, 1996).

Jaramillo (2015) explica que o estudo das condições de produção e do consumo do espaço construído urbano deve partir da hipótese que existe no território heterogeneidades que determinam o preço do solo e as condições de edificação. Existem lugares em que se concentram mais atividades, negócios há mais sociabilidade, e os sujeitos estão mais dispostos a pagar mais pelo terreno. Então, além das questões de preço e altura das construções, existe um mercado imobiliário que atua também como uma variável importante para determinar as regras.

O papel dos instrumentos urbanísticos seria interferir neste mercado inibindo e “controlando” a probabilidade de variação de preços do solo. Quando houver tratamento diverso para as edificações de uma mesma zona, o proprietário que tiver “algum prejuízo ou ônus específico em prol do interesse

público deverá ser compensado e aquele que explorar de maneira mais intensa e impactante seu imóvel, deverá oferecer uma contrapartida para a cidade” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 252). Para o caso do solo criado no Brasil, Jaramillo explica que o objetivo do Estado é recuperar parte do preço do solo que pode ser atribuída a um aumento em altura ou em metragem quadrada além dos mínimos estabelecidos.

Existem algumas variantes na sua operação, mas o mecanismo básico consiste no seguinte: no Plano se estabelece um nível de edificação mínima, ou Edificação Básica, a qual se considera que o proprietário dos terrenos tem direito por mero fato da propriedade e/ou pelo pagamento geral da propriedade ou imposto predial. Há variações na magnitude desta Edificação Básica reconhecida pelos municípios que usam o instrumento (JARAMILLO, 2015, p. 25).

Em Curitiba, novos mecanismos foram criados para canalizar para o Estado uma porção maior dos aumentos do preço do solo associados à altura das edificações. Este é o discurso encontrado nas normas que concedem incentivos ao Programa Especial de Governo (PEG) que, além de criar regras para os casos selecionados, analisa os “casos omissos”. O decreto n. 1.239 de 4 de setembro de 2013 regula os parâmetros por transferência de potencial construtivo para atender as necessidades do PEG e aquisição de cotas de potencial construtivo. Esta ação faz parte do Programa Especial de Governo, e cabe à Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU) fixar o número de cotas a serem comercializadas para cada caso. O decreto n. 942 de 30 de setembro de 2014 estabelece uma nova regra de atualização para o valor da cota do potencial construtivo. A norma define um valor unitário para a cota de potencial, vinculado à variação anual do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB) (ver quadro 2).

**Quadro 2: Alterações nas regulamentações da transferência de potencial construtivo no município de Curitiba-PR.**

Transferência de potencial construtivo	Lei n° 13.620/2010	Lei n° 14.219/2012	Decreto n° 1.239/2013	Decreto n° 942/2014 <sup>16</sup>	Decreto n° 993/2014
Valor da cota (correções e cálculos)	Corrigido pela variação do CUB	Corrigido pela variação do CUB	R\$ 618,27 - sem menção de correção monetária e cálculos	R\$655,40 - corrigido pelo CUB anual	R\$ 655,40 -corrigido pelo CUB anual
N° cotas negociáveis			25.000 de 1 (hum) m <sup>2</sup>	Revoga esta informação	45.000 de 1 (hum) m <sup>2</sup>
Aplicação dos recursos arrecadados	Contrapartidas sociais ao Município de Curitiba	Programas e ações da Prefeitura ou entidades associadas – saúde, esporte, cultura e inovação científica	Equipamentos urbanos e comunitários; áreas verdes e de lazer e desapropriação	Equipamentos urbanos e comunitários; áreas verdes e de lazer e desapropriação	
Cálculo do potencial a ser transferido			Parâmetros definidos nos anexos	Parâmetros definidos no decreto n° 1.239/2013	Parâmetros definidos nos anexos

Fonte: elaborado pela autora.

Enquanto mecanismo para atender necessidades sociais da cidade e os impactos causados pela produção em altura e volume, o solo criado precisa ter como parâmetros uma edificabilidade básica e uma máxima. Verifica-se que em Curitiba, o solo criado tem sido usado como moeda de negociação para casos específicos e que não existe esclarecimento sobre como funciona a regulamentação do instrumento, na medida em que os casos têm sido analisados separadamente. Em 2011, a explicação dada em notícia de imprensa, era que havia na internet, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Curitiba, um simulador de potencial construtivo a ser utilizado pelos cidadãos interessados em edificar, com informações sobre legislação,

<sup>16</sup> O Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná é responsável pelos cálculos do Custo Unitário Básico de Construção (CUB) com base nas normas técnicas NBR 12.721:2006. Os valores variam mensalmente conforme os padrões da construção – residencial, industrial e comercial. Na legislação, o valor adotado é o do CSL-16, que corresponde ao padrão normal comercial, salas e lojas (<[sindusconpr.com.br/nova-norma-nbr-12721-2006-398-p](http://sindusconpr.com.br/nova-norma-nbr-12721-2006-398-p)>).

zoneamento, tipo de edificação e metragem. O objetivo da municipalidade era agilizar os cálculos e definir quais as áreas passíveis de densificação.

Segundo Roberto Marangon, da Secretaria Municipal de Urbanismo, o uso do potencial construtivo é definido por uma legislação específica que determina as zonas urbanas passíveis de acréscimo de área de construção, assim como os limites deste acréscimo. O benefício só é concedido para áreas preparadas para crescer. “A definição é realizada com base em estudos técnicos que determinam as regiões ou eixos de adensamento em função da infraestrutura urbana implanta” explica (AZEVEDO, 2015).

O que pode ser seguro para os moradores é que o direito de construir dentro dos índices estabelecidos pela lei de zoneamento e uso do solo pressupõe que estes estejam sendo cobrados no imposto predial territorial urbano. Em casos de modificação no potencial construtivo, os administradores públicos e o mercado imobiliário podem articular com os preços, os custos, a localização, com o uso de tecnologias para construções em altura e com a especulação imobiliária.

#### 4.3 ZONEAMENTO E USO DO SOLO NA CIDADE DE CURITIBA-PR

No ano de 1958, a cidade de Curitiba fez uso da aplicação da divisão em zonas para fins de arruamento, loteamento e desmembramento de terrenos. Em 1960, a lei municipal nº 1875 aprovou e regulamentou uma Comissão e o plano piloto de zoneamento e (engenheiros da Prefeitura e vereadores) que atribuía uma divisão quanto ao uso do solo: zona residencial, comercial, industrial e rural e mais subdivisões e especificações. Abordam-se as regras para a ocupação máxima do lote e o número de moradias do prédio. As zonas estavam subdivididas e seguiam regras de construção, utilização, modificações, e estava determinada área máxima de ocupação do prédio no lote e o número máximo de moradias no imóvel. O município foi dividido em unidades de vizinhança – agrupamentos urbanos com área delimitada - para fins de política de desenvolvimento físico e socioeconômico para o sistema viário, educação, lazer, uso do solo. Eram consideradas unidades de vizinhança consideradas rurais os atuais bairros de Santa Felicidade, Colônia Orleans, Campo Comprido, Umbará, Barigui, Pinheirinho (Lei Municipal 1908/1960).



No ano seguinte, em 1961, a Lei 2.100 criou critérios para definir as alturas das edificações conforme o coeficiente de aproveitamento do lote. O número de pavimentos variava conforme as zonas e o Código de Posturas e Obras. Na zona residencial, os imóveis poderiam ter dois pavimentos (ZR1 – principal) e para as ZR 2 (média), 3 (secundária), 4 (residencial rural) não constam informações. Todavia, era permitido construir em altura superior ao que era previsto conforme texto do artigo 6º e 8º e 11:

[artigo 6º] será permitida altura superior à prevista pelos Artigos anteriores se para cada piso adicional, houver, a partir do segundo pavimento, um recuo de 0,50m (cinquenta centímetros) em pelo menos dois lados opostos do prédio, respeitando sempre o Coeficiente de Aproveitamento do Lote. [artigo 8º] Na testada da quadra em que já existe construção com altura superior à permitida pela presente Lei, os demais terrenos poderão receber construções com altura no máximo igual à da construção existente, não podendo, entretanto, ultrapassar a menor altura máxima permissível para os dois lados da esquina [artigo 11] Em nenhum caso a altura do edifício será superior a 63,00 mts. (sessenta e três metros) (art. 6º, 8º e 11, Lei Municipal nº 2100/1961).

Em de 1962, foi introduzido o controle da densidade demográfica por meio dos índices de ocupação e gabarito máximo e, respeitando o zoneamento, foram determinadas as áreas mínimas de construção por unidade de habitação. No artigo 6º da Lei Municipal 2.123, passam a vigorar outros critérios – a área da rua e suas testadas - na determinação da altura máxima das edificações na área total do lote.

O primeiro Plano Diretor de Curitiba, por meio de diretrizes básicas, regulamentava o desenvolvimento integrado do município, considerando seu papel na região metropolitana, com a participação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Além das modificações introduzidas no sistema viário, o zoneamento, com as zonas de usos diferenciados na área urbana (edificação e serviços públicos), dividia o solo urbano em zonas residencial, comercial, industrial e setores especiais (abastecedor, cívico, militar, universitário, recreativo, tradicional e estrutural) que por sua vez estavam subdivididas quanto à permissividade dos usos e as regras para edificação.

O Plano Diretor vigente, aprovado em 1966, não trata do tema ambiental ou mesmo um zoneamento específico. O tema vai sendo incorporado gradativamente nos instrumentos de zoneamento

urbano, à medida que o debate ambiental é ampliado nas décadas seguintes (PREDROZO *et al.*, 2015, p. 10).

Em 1969, a lei nº 3.503 alterava a delimitação das zonas do município de Curitiba proposta pelo Plano Diretor de 1966 para a Avenida Paraná e na Avenida Manoel Ribas. A delimitação das zonas foi alterada em 1972 e foi acrescentado ao conceito de zoneamento o desenvolvimento harmônico da comunidade e o bem estar social dos habitantes. A lei nº 5.234 de 1975 modificou um texto importante para as formas de uso e ocupação do solo que permitia mudanças no zoneamento: em 1972, em cada zona era possível usos “permitidos, permissíveis e proibidos”; em 1975, “permitidos, tolerados, irremissíveis e proibidos”.

[...] a lei de zoneamento de 1975 permitiria a diversificação das formas de ocupação e usos, com menor densidade populacional e construtiva dos terrenos na medida em que estes se distanciavam dos eixos estruturais (onde estão concentrados os investimentos de sistema viário, transporte e maiores coeficientes de aproveitamento)” (PEDROZO *et al.*, 2015, p. 14).

Em Curitiba, as primeiras regulamentações detalhadas sobre o zoneamento e a legislação do uso do solo podem ser visualizadas nas formas de cobrança de impostos na Lei nº 6.202 de 1980, inclusive a contribuição de melhoria referente aos benefícios imobiliários. Segundo uma Planta Genérica de Valores, que considerava a localização do imóvel, os usos, o preço unitário para o metro quadrado do terreno e para o padrão de acabamento da construção, a Prefeitura calculava as alíquotas de impostos. Para fins de aplicação de valores, a cidade estava dividida em zona agrícola, setor estrutural e conectoras, zona central, industrial, centro cívico e outras.

Primeiramente, os impostos regulamentados estavam na área dos serviços, depois em forma de taxas (coleta de lixo, iluminação pública, limpeza dos logradouros). A relação entre a área construída e alíquotas de impostos tiveram forma de tributos. A concessão do incentivo construtivo para imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico, que se inseriam na história local, permitia a transferência do potencial construtivo somente uma vez e os proprietários eram responsáveis pela preservação dos prédios. O decreto nº 408 de 22 de julho de 1991 que regulamenta a Lei nº 6.337, de 28 de setembro de 1982 e revoga o Decreto nº 433 de 5 de agosto de 1986 instituíram a

Comissão de Avaliação do Patrimônio Cultural. Em 1886, 1997, 2003 e 2005 os componentes da Comissão foram escolhidos para estimar os valores imobiliários e destinar quais imóveis seriam de interesse de preservação.

Para captar a valorização imobiliária decorrente de obras públicas, a Prefeitura detalhou como seria cobrada a taxa de contribuição de melhoria na Lei nº 6.458 de 1983. A regulamentação das formas de cálculo dos valores – custos da obra, projetos, fiscalização, administração, desapropriação, execução, investimento e financiamento - e das situações – isenções, impugnação, prazo de pagamento – estão especificadas em decretos sucessivos para inserir a atualização monetária nos termos do sistema financeiro nacional: decretos nº 252 de 1984; nº 143 de 1996; nº 158 de 1998.

Conforme a lei nº 7841, de 1991, regulamentada pelo decreto nº 86/1992, no artigo 3º, havia o incentivo construtivo para programas habitacionais de interesse social, obras de infraestrutura e equipamentos vinculados, menos para obras referentes ao transporte coletivo. Este incentivo permitia o aumento na altura máxima e no coeficiente de aproveitamento máximo mediante doação de lote urbano ou dinheiro. A contrapartida era feita em benefício do Fundo Municipal de Habitação (Lei nº 7.412/1990), gerenciado pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) para apoiar financeiramente os Programas Habitacionais de Interesse Social. Cabia ao Poder Executivo repassar os recursos correspondentes às dotações orçamentárias.

O incentivo construtivo para a demanda por habitação atendida pela COHAB-CT, instituído na lei nº 9.802/2000 e sua aplicação está regulamentada no Decreto nº 196 de 2000. A compreensão de um empreendimento de interesse social se volta para a construção de unidades habitacionais em forma de imóveis e de loteamento, destinada para os inscritos na COHAB-CT.

Uma “Certidão de Concessão de Aumento de Potencial Construtivo” era concedida ao proprietário de um terreno, o qual deveria ser escriturado para a COHAB-CT até o momento do uso do benefício. Nas zonas onde era permitida a aplicação do benefício, o zoneamento e parâmetros de coeficiente de altura e aproveitamento máximos necessariamente deveriam ser obedecidos pelo construtor, inclusive aqueles constantes na norma regulamentadora deste benefício. Eram atribuídos valores diferenciados para a contrapartida,

dependendo das alterações no zoneamento e no coeficiente de aproveitamento do lote. O pagamento poderia ser em dinheiro ou em imóvel urbano, avaliado conforme critérios de norma específica.

A lei nº 6337/82, conhecida como a “Lei do Solo Criado”, foi substituída pela lei nº 7.841/91, e esta revogada pela lei nº 9.802/2000, que trata dos incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social. A mudança que ocorreu de uma norma para outra foi somente o acréscimo de duas palavras: “interesse social” na designação do “Fundo Municipal de Habitação” previsto na lei revogada. Doravante, os valores serão transferidos para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Todos têm direito à moradia, mas é preciso que haja uma compatibilidade entre os agentes imobiliários que têm interesse em produzir imóveis para classes sociais diferenciadas e os agentes que implantam políticas para cobrir o déficit habitacional, controlar a especulação de terras e disciplinar a atividade de construção. É competência do poder público, segundo a Constituição de 1988, no artigo 23, inciso IX, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, inc. IX, CF/1988).

A lei estimula os proprietários de imóveis no território, por meio do aumento de potencial construtivo, tanto no coeficiente de aproveitamento quanto na altura da edificação, a investirem na implantação de programas habitacionais de interesse social. Apenas 11 cidades brasileiras “vinculam as receitas geradas pela instituição [do solo criado] a fundos de habitação e/ou de urbanização, geridos [...] por conselhos formados de forma paritária por representantes do poder público e de entidades civis não governamentais” (SERRA, 1996).

Em 2008, nova redação lhe foi dada pela lei municipal n. 12.816/08 (altera dispositivos da lei 9.802/00), acrescentando as ideias de qualidade de vida, a presença do transporte na infraestrutura, a redução das disparidades sociais, plano diretor, recuperação e proteção ambiental, auto-sustentabilidade econômica e financeira, inserção da população na resolução de problemas, na ocupação do espaço urbano e reserva de terras.

Outra mudança foi a presença da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP) como gestora do Programa de Habitação de Interesse Social

(PMHIS). Quanto ao FMHIS, ele foi instituído e vinculado à SMOP. À COHAB-CT, ficaram as seguintes atribuições: executar os projetos do PMHIS; cadastrar os beneficiários; prestar assistência técnica; desenvolver pesquisas; comercializar as unidades habitacionais; administrar os pagamentos; e a gestão operacional do FMHIS.

No ano de 2000, o zoneamento foi alterado, e segundo a Lei Municipal nº 9800/00, o objetivo deste instrumento era orientar e ordenar o crescimento da cidade. No artigo 2º, a Lei define o zoneamento como a “divisão do território do Município [...] em função do sistema viário, da topografia e da infraestrutura existente, através da criação de zonas e setores de uso e ocupação do solo e adensamento diferenciados” (art. 2º, Lei Municipal nº 9800/2000). Insere também a noção geral para estabelecer as divisões territoriais, mencionando limites como logradouros, vias, acidentes topográficos e divisas dos terrenos.

A norma não menciona relações diretas do zoneamento e dos critérios de uso e ocupação do solo com o Plano Diretor, mas sim com o planejamento como um todo, “integrado às políticas públicas”. No artigo 62 do Plano Diretor estão definidos os acréscimos máximos previstos na lei nº 9.800/2000. “Percebemos que não há uma compatibilização entre diretivas do plano diretor e opções regulatórias das leis infraplano” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 264).

O Município fortalece os vínculos destes instrumentos com a política urbana que compreende: (a) geração de emprego e renda; (b) ocupação ordenada dos eixos de ligação com a Região Metropolitana de Curitiba, (c) alinhamento do uso do solo com o sistema viário e transporte coletivo; (d) hierarquização do sistema viário; (e) integração de áreas periféricas ao espaço urbano; (f) qualidade de vida; (g) preservação patrimonial da cultura, paisagem e ambiente; (h) participação dos habitantes na gestão urbana.

Os interesses políticos concentraram-se no desenvolvimento do Município, o qual seria organizado pela distribuição equitativa das atividades no território de modo que os moradores possam usufruir de oferta de empregos e distribuição de renda. Paralelamente, está o sistema de transporte como base norteadora dos deslocamentos e da acessibilidade e como indicador das formas de uso e ocupação do solo. O crescimento da cidade também é moldado pela hierarquização das vias, segundo o texto que define a Política urbana para o Município. Há uma associação entre a ordem no território e a

qualidade de vida segundo o artigo 3º da lei que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo de 2000: “viabilização de meios que proporcionem qualidade de vida à população, em espaço urbano adequado e funcional e o planejamento integrado às políticas públicas” (art. 3º, Lei Municipal 9800/2000). Pela primeira vez, reporta-se a possibilidade da comunidade participar da gestão urbana.

Especificações foram acrescentadas às zonas e setores de uso, como suas funções, características, intensidade de uso e ocupação do solo, destinos, impactos bem como a viabilidade de mudanças e novos estudos e posteriormente publicados na forma de norma. Dentre os critérios de assentamento e implantação de edificação no lote estão a taxa de ocupação, o coeficiente de aproveitamento, a altura da edificação, o recuo do alinhamento predial, o afastamento das divisas, a taxa de permeabilidade e a dimensão do lote. Corrobora-se com a visão de Serra (1996), quando ele discorre sobre o caso da concessão onerosa do direito de construir, aludindo que nas transações pode não ocorrer o equilíbrio das densidades no território porque ela “não é, necessariamente interpretada como mecanismo legítimo para conciliar o interesse de construir do proprietário particular com o bem estar da coletividade urbana” (1996, p. 217).

Observa-se no planejamento de Curitiba a importância do Sistema Viário Básico para apontar as demais direções do crescimento da cidade, a estrutura linear, os corredores de comércio, o potencial das zonas, a fluidez do tráfego e para atender as necessidades de espaço público por meio de desapropriação de imóveis designados para proteção de preservação. A seguir resume-se o conteúdo deste tema:

1. Vias de ligação prioritária 1 e 2 são corredores com grande volume de tráfego;
2. Vias setoriais – eixos de ligação entre regiões e municípios vizinhos, áreas periféricas e área central;
3. Vias coletoras 1 – média extensão e integradas ao sistema viário principal, com comércio e serviços de médio porte;
4. Vias coletoras 2 - pequena extensão no interior dos bairros podendo ou não ter ligação com o sistema viário principal com atividades de pequeno e médio porte;

5. Vias coletoras 3 - pequena e média extensão que estruturam as áreas de habitação de interesse social.

Quanto à proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental e tombamento, ela pode ser aplicada através de doação de imóvel, incentivos específicos de ocupação ou a autorização de transferência de potencial construtivo. A lei municipal 9803/2000 delibera especificamente sobre a transferência de potencial construtivo, parcial ou total, para este tipo de imóvel, nos quais os proprietários estão impedidos de fazer pleno uso deste potencial por razões das normas urbanísticas. São possíveis acordos entre as partes quando houver interesse do Município em desapropriar um imóvel e indenizar o dono (ver quadros 3, 4 e 5).

**Quadro 3: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR**

zoneamento	Lei 699/1953	Lei 1650/1958	Lei 1875/1960	Lei 1951/1960 <sup>17</sup>	Lei 2.100/1961
zona	Comercial	Comercial	Comercial	Comercial	Comercial
zona	Industrial	Industrial	Industrial	Industrial	Industrial
zona	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial
zona	Agrícola	Rural	Rural	Rural	Rural

**FONTE:** elaborado pela autora com base nas leis municipais de Curitiba-PR.  
**Continua no Quadro 4.**

**Quadro 4: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR.**

	Lei 2123/1962	Lei 2828/1966	Lei 3.503/1969	4.199/1972
zona	Comercial	Comercial	Comercial	Comercial
zona	Industrial	Industrial	Industrial	Residencial
zona	Residencial	Residencial	Residencial	Industrial
zona	Rural	Setores especiais	Setores especiais	Expansão Urbana
zona	--	--	--	Sujeita a inundações
zona	---	--	--	Agrícola
zona	--	--	--	Setores Especiais
zona	--	--	--	Serviços

**FONTE:** elaborado pela autora com base nas leis municipais de Curitiba-PR.  
**Continua no Quadro 5.**

<sup>17</sup> A lei municipal nº 1951 de 1960 aprova o mapa de zoneamento de unidade central e a lei n. 1.875 de 30 de março de 1960 aprova o Plano Piloto de Zoneamento de Uso e sua regulamentação.



**Quadro 5: Histórico da divisão do território do Município de Curitiba-PR.**

	Lei 5.234/1975	Lei 6.204/1981	Lei 7.841/1991	Lei 9800/2000	Lei 11.997 /2006	Lei 12.450 /2007
Zo-na	Central	Central	Central	Central	Central	Central
Zo-na	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Residencial	Reside-ncial
Zo-na	Industrial	Industrial/CIC	Industrial	Industrial	Industrial	Industri-al
Zo-na	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviços	Serviço
Zo-na	Agrícola	Agrícola	Agrícola	Agrícola	Agrícola	Agríco-lal
Zo-na	Setores especiais	Setores especiais	Setores especiais	Setores especiais	Setores especiais	Setores especia- is
Zo-na	--	--	--	Transição	Transição	Transi-ção
Zo-na	--	--	--	Uso misto	Uso misto	Uso misto
Zo-na	--	--	--	De contenção	De contenção	De conten-ção
Zo-na	--	--	--	Áreas de proteção ambiental	Áreas de proteção ambiental	Áreas de protção ambien- tal
Zo-na	--	--	--	--	Especiais Desportivas	Especi-ais Despor- -tivas
Zo-na	--	--	--	--	--	Especi-ais de Interes- se Social

**FONTE:** elaborado pela autora com base nas leis municipais de Curitiba-PR.

Ao observar o cuidado dos administradores municipais de Curitiba, desde a década de 1940 em controlar, coordenar e orientar o crescimento da cidade, a densidade, as formas de uso e ocupação do solo, e as atividades em geral, pode-se aludir que a presença do Solo Criado seja apenas mais um meio de arrecadação. Na lei do Plano Diretor de 2004, no artigo 59, a outorga onerosa do direito de construir acontece em vários contextos e pode modificar os índices urbanísticos básicos de coeficiente de aproveitamento, o número de pavimentos, alterar o uso e o porte das edificações. Serra (1996) acredita que na legislação urbanística existem instrumentos suficientes para atingir os objetivos da cidade.

Não se pode também refutar, que, embora surjam da aplicação de Solo Criado efeitos orientadores da atividade construtiva local, já existem na legislação urbanística instrumentos concebidos para tal finalidade, tais como: a lei de uso e ocupação do solo, os gabaritos, as cotas (índices) de densidade, o zoneamento e mesmo o IPTU progressivo. Uma coordenada aplicação desses instrumentos tornaria inócua ou excedente a regulação do crescimento urbano imposta pelo Solo Criado (SERRA, 1996, p. 215).

Os municípios da Região Metropolitana de Curitiba podem receber potencial construtivo adquirido na capital mediante convênios ou consórcios. Por outro lado, Serra (1996) explica que “em uma região metropolitana, a ação reguladora do mercado de terras, pode acarretar verdadeira fuga de investimentos para municípios vizinhos que não utilizem o Solo Criado” (p. 215). Os cálculos do potencial construtivo de um terreno incluem as variáveis referentes ao coeficiente de aproveitamento da zona e a área total do terreno. Por outro lado, o potencial transferível é uma operação matemática que relaciona as seguintes variáveis: potencial construtivo, valor do metro quadrado do terreno que cede ou recebe o potencial e o coeficiente de aproveitamento da zona ou setor onde está localizado o imóvel que recebe ou cede o potencial.

#### 4.4 CATEDRAL BASÍLICA MENOR, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ E PALÁCIO GARIBALDI

Segundo decisões do poder público, em muitas cidades brasileiras, os proprietários de imóveis, públicos ou privados, podem receber incentivos para preservação de suas propriedades. Esta medida depende de interesses citadinos que podem estar relacionados com o ambiente, a história, a paisagem e a arquitetura. Quando isto acontece, os imóveis sofrem restrições construtivas que podem ser compensadas pela transferência do direito de construir. É um instituto que implica mudanças no direito de construir e no direito de propriedade.

A primeira tentativa da cidade de Curitiba para preservar o patrimônio histórico e manter a estrutura original de edificações aconteceu em 1981 por meio de incentivos financeiros aos proprietários, através da não cobrança de

imposto imobiliário. Eles deveriam fazer um requerimento do benefício à Comissão Especial das Unidades de Interesse de Preservação e cumprir as regras do acordo. Em 1984, o decreto nº 196 anulou esta medida e introduziu a possibilidade de análise de pedidos de alvarás de demolição de imóveis que pudessem ter valor patrimonial. Ficaram responsáveis por este tipo de avaliação o IPPUC e a Fundação Cultural de Curitiba.

Os incentivos consistiam na concepção de parâmetros por transferência de potencial construtivo mediante aquisição de cotas de potencial construtivo de cada UIEP com validade de três anos. As obras eram fiscalizadas pela PMC. Eles podem ser renovados após um período não inferior a dez anos. Segundo Bittencourt (2015),

[...] conquanto o instituto da TDC [Transferência do Direito de Construir] esteja presente nas legislações municipais de algumas cidades brasileiras, poucos municípios, destacando-se Curitiba, obtiveram resultados concretos com a sua aplicação, desde a década de 80 até a promulgação da lei federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade, p. 3).

Em 1993, o decreto nº 380, por ocasião da comemoração dos 300 anos da cidade, a Prefeitura, por meio de Comissão, selecionou imóveis de importância cultural, histórica e arquitetônica que mereciam restauro. Esta ação poderia ser financiada com incentivos de “concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo [...] mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo de cada Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP” (Decreto Municipal nº 380/1993).

O decreto tratava dos critérios para a concessão de incentivos para a recuperação e manutenção de imóveis históricos para os quais haveria interesse do poder público em preservá-los. No mesmo dia, foi aprovado o Decreto 381, que indicava os imóveis como unidades de interesse especial de preservação. A Prefeitura administrou o direito de construir, atribuindo cotas de valores negociáveis, a fim de promover obras de restauração e conservação dos seguintes imóveis: A Catedral Metropolitana de Curitiba, o prédio central da Universidade Federal do Paraná (UFPR), e a Sede da Sociedade Garibaldi. A norma esclarece no artigo 3º que as regras para a transferência dos potenciais construtivos seria regulamentada por outra norma específica. Os potenciais construtivos concedidos foram: para a Catedral, 6.850 metros quadrados; para

a Sociedade Garibaldi, 3.100 metros quadrados; e para a Universidade Federal do Paraná, 5.200 metros quadrados.

Os decretos complementares destas ações foram particulares. O decreto nº 425 refere-se à Catedral Metropolitana, e declara os valores das cotas, sendo que cada metro quadrado corresponderia a uma cota, os índices construtivos, a taxa de ocupação, os usos habitacional e comercial e as modificações feitas nos coeficientes de aproveitamento de determinadas zonas ou setores. A norma tem dois anexos que apontam como serão direcionados os investimentos dos compradores das cotas e as zonas mencionadas são dos bairros do Batel, Alto São Francisco, Centro/Mercês, Alto da Glória e Alto da rua XV de Novembro, Centro Cívico, vias coletoras e de penetração.

Para a Sociedade Garibaldi, o decreto nº 660/93 reitera as decisões para a Catedral e detalha nos anexos as regras para a transferência de potencial construtivo. Depois de restaurados, estes imóveis passaram a se chamar Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz desde 8 de setembro de 1993 e o Palácio Garibaldi. A edificação histórica da Universidade Federal do Paraná (UFPR) teve sua pintura finalizada em 1996.

O edifício símbolo da cidade de Curitiba, sede da Universidade Federal do Paraná, na Praça Santos Andrade, é notável exemplo de arquitetura neoclássica. A majestosa colunata apoiada em imponente escadaria. Restauro pela Prefeitura, entre 1994 e 1996, com recursos da Lei de Solo Criado, por meio do Potencial Construtivo, tornou o belo edifício ainda mais relevante na paisagem urbana de Curitiba (GRECA, 2015).

A lei nº 9.803 de 2000 ampliou a aplicação do instrumento para a preservação ambiental e edificações desapropriadas. Os proprietários fundiários podem utilizar-se do direito em outras áreas passíveis de receber potencial pré-definidas pelo Plano Diretor ou comercializar o potencial construtivo. Quando negociado com empresas de construção civil, ele se materializa em área construída ou número de pavimentos. “Além disso, tais cotas podem ser utilizadas para regularizar obras em desacordo com as normas municipais, bem como para mudança de uso em algumas zonas ou setores” (BITENCOURT, 2015, p. 6).

#### 4.5 A ARENA DA BAIXADA – CLUBE ATLÉTICO PARANAENSE

Para o evento da Copa do Mundo no Brasil, realizado entre 12 de junho a 13 de julho de 2014, em doze cidades (64 partidas e 32 seleções), a Federação Internacional de Futebol (FIFA) deu suporte financeiro e logístico para os associados confederados desenvolverem programas de operações deste torneio. A Confederação Brasileira de Futebol (CBF), fundada em 1914, está afiliada à FIFA desde 1923 e recebeu verbas para revitalização e ampliação e construção de estádios (arenas multiuso, estacionamentos, vestiários, lojas, ampliação de arquibancadas), obras de mobilidade (trens, metrô, corredores de ônibus, viadutos, pontes, veículos leves sobre trilhos) e aeroportos (melhoramento de pistas, pátios de aeronaves e terminais de passageiros, sistema viário e edificações complementares).

Zelinda do Rosário ressaltou que o país quando se candidatou para ser a sede da Copa do Mundo já conhecia as regras impostas pela FIFA. Na sequência, apresentou os projetos de obras planejadas e em fase de licitação para Curitiba e Região Metropolitana: Corredor Aeroporto-Rodoferroviária; Sistema Integrado de Monitoramento; Corredor Cândido de Abreu [...]; Requalificação da Rodoferroviária e Acessos; Extensão da Linha Verde Sul; Reforma e Ampliação do Terminal Santa Cândida; Requalificação da Avenida Marechal Floriano Peixoto; Ampliação do Aeroporto Afonso Pena; Corredor Metropolitano (FIRKOWSKI, 2015, p. 44).

As obras exigiram desapropriações, indenizações e remoção de pessoas. Os acordos foram estabelecidos entre o Estado do Paraná, Município de Curitiba, representado pelo IPPUC, e o Presidente do Clube Atlético Paranaense. Foram adquiridas pelo governo municipal propriedades isoladas e áreas de terra no entorno do estádio e do aeroporto e os proprietários receberam indenizações.

Quanto à arena modernizada – Estádio Joaquim Américo Guimarães – ela recebeu obras na arquibancada superior e na cobertura. Foi instituída, em lei específica, a concessão de créditos de potencial construtivo para atender o Programa Especial da Copa do Mundo FIFA 2014. Os valores repassados pelo poder público municipal para o Clube Atlético Paranaense se deram na forma de títulos de potencial construtivo. “Se a metragem de edificação utilizada vem

do “banco geral de potencial construtivo” do Município, está-se diante de outorga onerosa do direito de construir, também chamada de solo criado ou concessão do direito de construir” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 260).

As autoras explicam que o estoque deste banco, representando recursos, provém de cálculos diferenciais entre o coeficiente de aproveitamento básico e o coeficiente de aproveitamento máximo. O pagamento de parte das obras pela Arena da Baixada aconteceram por meio da venda de potencial construtivo feito por uma “Sociedade de Propósito Específico”. “A Prefeitura de Curitiba liberou 257.143 cotas de potencial construtivo ao Atlético e deixou à disposição do clube para utilizar os papéis como garantia em empréstimo” (FRANZONI; LUFT, 2012, p. 270).

A contrapartida, dois por cento do benefício concedido, foi acordada na forma de ações nas áreas da saúde, esporte, cultura e inovação científica. O valor do potencial estava vinculado à variação do Custo Unitário Básico da Construção (CUB) porque as concessões de transferência do potencial ocorreram gradativamente. Os critérios de limitação urbanística são regidos pela Lei de Zoneamento e Uso do Solo e Plano Diretor de 2004. Em 2015, conforme notícia da imprensa,

[...] a Prefeitura argumenta que também cumpriu a obrigação de emitir títulos de potencial construtivo para cobrir a garantia oferecida pelo Clube Atlético Paranaense à Fomento Paraná. Os recursos oriundos da venda de títulos vêm sendo repassados regularmente à Fomento Paraná, à medida em que são comercializados (RESENDE, 2015).

Art. 2º Caberá ao Clube Atlético Paranaense, beneficiário da concessão dos créditos do potencial construtivo, a devida e proporcional compensação e contrapartidas sociais ao Município de Curitiba (art.2º, Lei Municipal nº 14.219/2012).

Todavia, os resultados dos acordos para as negociações apresentaram desentendimentos. Por parte dos proprietários dos imóveis, há uma contestação quanto à legalidade do decreto municipal e aos valores das indenizações. “Foi um processo altamente complexo e traumatizante. Marcas ficaram, mas estamos seguindo em frente”, [...] diz um morador “que trocou o entorno da Baixada pelo Pilarzinho. No lugar da casa dele foi construída uma calçada para o acesso de torcedores na Rua Buenos Aires (PUGLIESI, 2015). Por outro lado, a Prefeitura reivindica cessão de espaço da área administrativa

da Arena (4.000 metros quadrados) pré-acordada e o valor de desapropriações realizadas no entorno correspondentes aos créditos de potencial construtivo.

R\$ 14,5 milhões - É o valor que a Prefeitura de Curitiba desembolsou para desapropriar 16 terrenos no entorno da Arena - as áreas foram integradas ao espaço do estádio para a Copa do Mundo. O Atlético tem até o dia 31 dezembro [2014] para indicar terrenos para quitar a dívida com o poder municipal, tantos quanto forem necessários para alcançar o montante devido pelo clube. A intenção da prefeitura é construir postos de saúde ou outros equipamentos de interesse da população nos imóveis (PUGLIESI, 2015).

Em ação ordinária da Justiça Federal de 01 de outubro de 2015, da 1ª Vara Federal de Curitiba, o Clube Atlético Paranaense ainda não cumpriu seus compromissos. As 18 famílias que residiam nos prédios demolidos estão pagando aluguel porque não foram construídas as residências prometidas no bairro do Bacacheri. Além disso, existe neste mesmo acordo, a cessão de área do Exército Brasileiro na esquina da Avenida Getúlio Vargas com a Rua Buenos Aires, no bairro Água Verde em troca de construções neste condomínio (ver quadro 6).

Conforme o Decreto nº 985/2013, que regulamenta a forma de pagamento do potencial construtivo relativo ao estádio Joaquim Américo Guimarães, foram incluídas modificações no zoneamento, nos usos e nos coeficientes de aproveitamento básico e máximo. Seria a primeira norma para regulamentar os coeficientes de aproveitamento, com detalhamento para alguns bairros da cidade. Provavelmente, esta medida estaria complementando a negociação das cotas de potencial construtivo para a reforma do estádio Joaquim Américo Guimarães.

**Quadro 6: Divisão de usos permissíveis do território do Município de Curitiba-PR conforme Decreto nº 985/2013, relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães.**

Zona – uso residencial	Bairros/seções de bairros	usos
Central		Habitação coletiva e transitória 1 e 2
Residencial 3		Habitação coletiva e transitória 1
Residencial 3	Rebouças/Prado Velho	Habitação coletiva e transitória 1 e 2
Residencial 4	-	Habitação coletiva e transitória 1
Residencial 4	Batel	Habitação coletiva e transitória 1
Residencial 4	Alto da rua XV de novembro	Habitação coletiva e transitória 1 e 2
Residencial 4	Rebouças	Habitação coletiva e transitória 1 e 2
ZR-AG ZR-M	-	Habitação coletiva e transitória 1
ZT-MF	-	Habitação coletiva e transitória 1
ZT-NC Via externa	-	Habitação coletiva e transitória 1
ZT-NC Demais vias		Habitação coletiva e transitória 1
SE (via central)		Habitação coletiva, habitação transitória 1 e 2
SE-MF; SE-CF; SE-WB; SE-AC		Habitação coletiva, habitação transitória 1 e 2
SE-CB		Habitação coletiva, habitação transitória 1
CONEC		Habitação coletiva, habitação transitória 1 e 2
SE-CC demais vias		Habitação coletiva, habitação transitória 1
SEI		Habitação coletiva, habitação transitória 1
ZR-2; ZR-SF; ZR-U; ZR-B; ZR-OC; ZR-3; ZR-4; ZT-MF; ZT-NC; SC-SF; SC-UM.	Vias coletoras 1 Rebouças e Prado Velho Demais ZR-4 Alto da rua XV de novembro Batel	Habitação coletiva, habitação transitória 1 e 2 – dependendo da zona
ZR-2. ZR-3; ZR-SF; ZR-U; ZR-4; ZR-OC;	Vias coletoras 2	Habitação coletiva, habitação transitória 1 – igual para todas as zonas
SEHIS	Vias coletoras 3	Habitação coletiva, habitação transitória 1
-	Vias prioritárias	Habitação coletiva, habitação transitória 1
Uso comercial - ZC		Comércio e serviço setorial
ZR-3; ZR-4	Rebouças, Prado Velho	Edifício de escritório; comunitário 2 e 3; ensino
ZR-4	Alto da rua XV de novembro	Edifício de escritório; comunitário 2 e 3; saúde; ensino
SE (via		Comércio e serviço setorial; comunitário 2



central). SE-MF; SE-CF; SE-WB; SE-AC; SE-CD; demais vias		e 3; ensino – dependendo da zona
	Vias coletoras 1 e vias setoriais	
ZR-OC; ZR-2; ZR-SF; ZR-B; ZR-U; ZT-MF; SC-SF; SC-UM; ZT-NC; ZR-3; ZR-4; CONEC; ZS-1; ZS-2	Rebouças, Prado Velho Alto da rua XV de novembro Batel	comunitário 2 e 3; ensino; saúde; lazer e cultura; comércio e serviço vicinal de bairro e setorial

Fonte: elaborada pela autora com base em normas municipais.

Foram previstas mudanças nos índices urbanísticos, mudanças de uso, ocupação e de porte não presentes na Legislação de Zoneamento e Uso do Solo de 2000. Além disso, foram acrescentadas zonas e setores para aplicar o instrumento, cuja contrapartida do Clube deveria reverter em benefício para a cidade.

#### 4.6 OPERAÇÃO URBANA NA LINHA VERDE

Operação urbana consorciada Linha Verde ocorre em uma área da cidade e é um conjunto de intervenções coordenada pela PMC, com a participação de entidades representativas da sociedade civil, visando a requalificação urbanística, ambiental e social, a complementação do sistema viário e de transporte, drenagem, espaços públicos, ciclovias e regularização fundiária. Foi prevista no Estatuto da cidade, e em Curitiba, foi regulamentada pela Lei Municipal n. 13.909 de 2011 que estabeleceu diretrizes urbanísticas, a mudança de zoneamento, criou incentivos por meio de instrumentos da política urbana, instituiu comissões e grupo gestor. Isto implicou em emissão de certificados de potencial adicional construtivo. Esta estratégia para construir acima do coeficiente de aproveitamento em lotes específicos se assemelha ao caso da Arena da Baixada.

O proprietário (no caso, o Atlético) coloca os papéis da autorização à disposição de potenciais investidores no mercado, que adquirem o direito. Foi assim, por exemplo, que a prefeitura conseguiu dinheiro para as obras na Linha Verde. “É um tipo de compra muito normal. Eles [proprietários] podem vender

esse papel para que se façam as construções com código de altura livre” (POTENCIAL CONSTRUTIVO, 2015).

Foram criados novos setores na área delimitada: setor norte, setor central e setor sul. A norma prevê a ligação de 20 bairros que antes da transformação de trecho da rodovia BR-116, que atravessa o município de norte a sul, em avenida da cidade estavam separados. Incentiva a diversificação de usos, estabelece parâmetros de usos permitidos, incentivos de construção, outorga onerosa para ampliação do ático das edificações, para potencial adicional de construção e de uso mediante contrapartida por meio da emissão de título imobiliário intitulado Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Foram delimitados os usos e a metragem quadrada para cada setor.

Quase 4,5 anos depois do início dos trabalhos para a implantação dos 9,4 km da Linha Verde Sul, a prefeitura de Curitiba lançou ontem o edital de licitação que dará início aos trabalhos da Linha Verde Norte. Dos 8 km do trecho norte, apenas 2,3 km foram contemplados no edital de R\$ 51,9 milhões. A previsão é que as obras entre a passarela do Centro Politécnico (Jardim Botânico) até a Avenida Victor Ferreira do Amaral (Tarumã) comecem ainda nesse ano. Até o fim de 2010 a prefeitura pretende ainda licitar a segunda fase da Linha Verde Norte, entre o Tarumã e o Atuba. Na terceira fase, prevista para o próximo ano, o viaduto da Victor Ferreira do Amaral será ampliado. As obras deverão ser concluídas entre 2012 e 2013 (LINHA VERDE AOS PEDAÇOS, 2015).

O CEPAC é emitido pela PMC e comercializado em leilão público e na bolsa de valores. É proibida a transferência ou utilização de potenciais fora da área delimitada pela operação. Para o caso da linha verde, a PMC pretende negociar potencial para 16.886 lotes emitindo 4, 83 milhões de títulos ao preço mínimo de R\$200,00 cada. “A estimativa do município é de arrecadar entre 1,5 a 3 bilhões de reais” (OLBERTZ, 2015, p. 3). Segundo o autor, apesar das exigências da lei do Estatuto da Cidade, não foram previstos planos para ocupação e intervenção na área delimitada, programas específicos para as pessoas atingidas e nem estudos de impacto de vizinhança.

No artigo 13 da norma, parágrafo terceiro, está esclarecido que a outorga onerosa de potencial adicional de construção está contida exclusivamente na área delimitada pela Operação. Na seção II, artigo 14, ficou estabelecido que “o valor mínimo para cada certificado de potencial construtivo é de R\$ 200,00, podendo ser reajustado pela Secretaria Municipal do

Urbanismo” (Lei Municipal nº 13.909/11), e consultados o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Linha Verde, coordenado pelo IPPUC e a Secretaria Municipal de Finanças. No artigo 22, remete à contrapartida, com poucas explicações.

[...] Os recursos serão utilizados exclusivamente de acordo com o Plano de Prioridades e o Plano de Investimentos, na forma da legislação vigente, inclusive da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). [...] Os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Linha Verde também poderão ser utilizados para o pagamento das desapropriações necessárias, e para a promoção de divulgação da Operação, desde que previsto no Plano de Prioridades e no Plano de Investimentos. [...] Enquanto não forem efetivamente utilizados, todos os recursos deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando a manutenção de seu valor real (art. 22, Lei Municipal nº 13.909/11).

Todavia, menciona-se um caso publicado em mídia eletrônica que não confere com a rigorosidade da lei. Na comercialização dos certificados entre a Prefeitura e o Grupo Tacla houve denúncias quanto ao valor destes documentos e o uso do potencial fora da área estabelecida na Lei nº 13.909/11. Os empreendedores projetaram um shopping em parte da área contígua ao Jockey Club do Paraná, no bairro do Tarumã, o qual terá 217.000 metros quadrados e seis pavimentos, com 22,5 metros de altura. O interessante é que além da utilização do CEPAC fora do perímetro estabelecido, ele custou 2% do valor de mercado correspondente à área onde será construído o shopping. Foi pago o equivalente a R\$ 50,00 reais por metro quadrado caso a construção ocorresse na Linha Verde. Porém, este mesmo potencial na área escolhida teria o valor de R\$ 2.300,00.

A confirmação das irregularidades configuraria crime de improbidade administrativa. [...] Por ser um clube privado que mantém vasta área verde e é considerada uma área de preservação (UIP), O Jockey poderia vender seu potencial construtivo a empresas que tivesse interesse de construir em outras áreas além dos limites fixados pela lei municipal (ANIBAL, 2015, s/p.).

A defesa dos empreendedores mediante o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Paraná, Curadoria do Patrimônio Histórico do Estado, Promotoria de Defesa de Proteção ao Patrimônio Público e Comissão de Avaliação do Patrimônio Histórico-Cultural Municipal é afirmar que eles compraram potencial construtivo da Linha Verde e não do Jockey Club. Entretanto, outra

irregularidade confinante a esta irregularidade da empreendedora foi a compra de área tombada de propriedade do Jockey Club.

O documento que tem preço ajustado em R\$ 13,5 milhões divididos em várias parcelas é referente a uma área de 14,7 mil m<sup>2</sup>. O comprador é o Jockey Plaza Shopping [...]. Depois de descoberto o tombamento e de outras questões burocráticas impeditivas ao negócio – a subdivisão da matrícula não poderia ser feita –, a venda teria sido desfeita. [...] “O terreno está tombado e não poderia ser vendido. Fui informado de que o negocio foi desfeito, mas não existe documento para comprovar isto” diz o advogado. O Jockey teria recebido antecipadamente R\$ 1,2 milhão, além de três cheques que totalizam R\$ 175 mil (RUDNICK, 2015).

O grupo Tacla se posiciona diante das irregularidades como corretos e estas denúncias não interferem no andamento das obras. “Segundo o grupo, o cronograma da construção está progredindo normalmente e a previsão é de que o empreendimento, em fase de fundação, seja inaugurado em outubro de 2017” (ANIBAL, 2015). Em um blog, postado por Sinei Silva, lê-se a mesma notícia anunciando que o grupo comprou potencial construtivo do Jockey Club. Ele “vendeu seu potencial construtivo à empresa IP15 Empreendimentos Imobiliários por R\$ 5,5 milhões – o equivalente a R\$ 50, 00 por metro quadrado” (SILVA, 2015). Outra denúncia corrobora com este ponto de vista e acrescenta “a venda do potencial construtivo teria sido feita sem consulta obrigatória ao Estado, ao Município e ao Ministério Público” (CAUTELAR, 2015).

Branco e Porsse (2015) estudaram as relações entre preços de apartamentos, especialmente em intervenções no sistema viário Linha Verde, criando uma base de dados para estimar as variações de preços ocorridas em função da mobilidade, distância, localização, acesso, infraestrutura, comércio e escolas. A motivação dos autores concentrou-se na relação entre sistema viário e valores de imóveis próximos ao traçado da via que recebeu os benefícios de linhas exclusivas para a circulação de ônibus biarticulados. Eles utilizaram grupos de dados de dois intervalos - 2004-2009 e 2010-2015 - e estabeleceram as comparações.

Eles partem do conceito de preços hedônicos, inserido em um método que considera “o valor de um bem imóvel como um bem composto com vários

valores determinantes relacionados às suas características” (BRANCO; PORSSE, 2015, p.4), dentre eles as características de acessibilidade, físicas e ambientais. As condições de acesso, com interação econômica e social, têm um peso maior que as demais amenidades, segundo pesquisas de outros autores. Poder andar para todos os lados da cidade significa qualidade de vida e aumento de preços para os imóveis situados na berlinda. Corroborando com Cervero (1997), que analisou o impacto da implantação do sistema rápido de transporte coletivo em Seoul, Coréia do Sul, e Ryan (1999), existe um impacto no comportamento do mercado imobiliário provocado pela acessibilidade.

Uma grande parte da literatura confirma que os preços de mercado dos imóveis respondem positivamente às melhorias nos sistemas de transporte afetando ainda mais diretamente os valores das propriedades quando associados à alteração do zoneamento com o uso da terra mais intensificado permitindo uma maior aglomeração pelo aumento do potencial construtivo e permissões comerciais (BRANCO; PORSSE, p. 7).

A conclusão da pesquisa mostrou que ainda são tímidas as ações dos agentes imobiliários quanto ao interesse pelos terrenos vagos e o aproveitamento do potencial construtivo “haja vista a liberação no setor especial da Linha Verde sem limite de altura (venda através de leilões públicos de potencial construtivo)” (IBID, p. 15). No artigo 5º da lei municipal nº 13.909/2011, lê-se que para as áreas de ocupação diferenciada de média e alta densidade escolhidas para adensamento por meio da verticalização, com predominância do comércio e serviços, não existem parâmetros de altura máxima (Art. 5º, Lei Municipal 13.909/2011). Segundo Souza, (2001), o projeto da Linha Verde é mais uma ação de “despejo” das classes menos favorecidas e a elas sobrarão apenas “admirar os edifícios pós-modernos da janela do transporte coletivo. Como no passado, o futuro eixo da BR-116 como uma nova escala do transporte de massa será a garantia do distanciamento “seguro” dos ‘carentes’ e de um novo estoque de espaços” (p. 120-121) que será ocupado apenas por aqueles moradores que estão integrados no planejamento urbano.

## CONCLUSÃO

A organização do território das cidades passa por políticas urbanas, as quais instituem regras para as propriedades. Nesta dissertação, foi eleito um tema que faz parte deste contexto que é a outorga onerosa do direito de construir. Este instrumento é utilizado pelas prefeituras para auxiliar nos processos de densificação de áreas urbanas com infraestrutura. Contudo, este mecanismo, também conhecido como solo criado, incide em valorização da propriedade e interfere na qualidade de vida, na circulação e nas formas de ocupação e uso do solo.

A disciplina sobre a atividade da construção civil, pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é de competência do município. A incorporação dos instrumentos técnicos do planejamento e das políticas urbanas no controle do uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras, a partir de 2001, criou novas formas de uso, apropriação e consumo dos territórios.

Mas as negociações sobre o direito de construir são feitas de acordo com os interesses de cada administração e incidem sobre os valores da propriedade fundiária e a sua função socioambiental na cidade. A forma privada de uso e ocupação do solo, por outro lado, pode ser favorecida pela adoção de instrumentos urbanísticos como a concessão onerosa do direito de construir. Os detalhes de cada caso são analisados isoladamente, o que dá margem a interpretações diversas em relação à legislação urbanística municipal.

Entretanto, é preciso conciliar os interesses das partes, seja da coletividade, do proprietário ou do poder público. Uma vez que são introduzidas mudanças nas políticas urbanas, com eleição de territórios de aplicabilidade de práticas e culturas, sobrevivem perspectivas heterogêneas e complexas de atribuição de sentidos e significados para os modos de fruição e de participação cidadã no espaço urbano.

Ao refletir sobre os modos como estas técnicas estão sendo aplicadas, configuradas e seus potenciais de regulação, de inclusão e exclusão, foi possível evidenciar relações de poder entre Estado, produtores do espaço e

consumidores da cidade. Ademais, é importante considerar também as tecnologias da indústria da construção civil, dentre elas as técnicas em altura.

O objetivo do trabalho de analisar a outorga onerosa do direito de construir e suas relações com os mecanismos de densificação instituídos legalmente na política urbana foi atingido. Verificou-se que a Carta Magna de 1988 e o Estatuto da Cidade limitam o direito de propriedade quando instituem a sua função socioambiental. Por outro lado, no entanto, podem ser criados instrumentos que delegam ao proprietário o direito de construir além do coeficiente único de aproveitamento que incorre em desafios como excessos de densificação construtiva, populacional e infraestrutura.

Verificaram-se casos no município de Curitiba-PR em que a venda de potencial construtivo recaiu em processos de intensa densificação por meio da verticalização que envolveram políticas e interesses imobiliários. Foi constatado que existem acordos, convenções, arranjos entre dirigentes e tecnologia para estimular o desenvolvimento e expandir a cidade através de investimentos imobiliários.

Estes procedimentos não estavam associados aos mecanismos de combate às distorções provocadas pela concentração populacional e de atividades. Os casos escolhidos, dentre outros, se apresentaram descontextualizadas da participação cidadã, do contexto das habitações de interesse social, da função socioambiental da propriedade, e da distribuição dos benefícios. Os fluxos de investimentos foram orientados na direção dos bairros mais privilegiados da cidade, e estavam previstos no Plano Diretor de 2004.

O agente principal nas negociações da cidade de Curitiba foi o capital imobiliário, que usufruiu das prerrogativas dos instrumentos políticos para reproduzir formas capitalistas de produção e obter lucros. A expansão da cidade tem ocorrido por meio dos investimentos imobiliários. Existe um planejamento como instrumento estratégico para ordenar o território imbuído do discurso da idealização de funcionamento do município que coincide com a imagem divulgada de cidade modelo.

Pelo seu amplo caráter, o Plano Diretor institui os instrumentos urbanos, mas não os regulamenta. Este processo de regulamentação é feito sempre que existem negociações entre os investidores e a municipalidade. Observou-se

que os decretos criados para os casos estudados são bastante específicos e aplicáveis somente para um tempo e espaço delimitados.

A gestão do solo pelo instrumento solo criado em Curitiba apresentou uma concentração de benefícios em regiões da cidade, como por exemplo, a região da Arena da Baixada e a Linha Verde, favorecendo a concentração de edificações e as distorções resultantes não podem ser resolvidas somente pelo planejamento territorial. As funções de recuperação e valorização dos terrenos nestas regiões estiveram associadas ao evento da Copa do Mundo em 2014. Os interesses da administração municipal eram o de adequar a cidade às necessidades de atender um fluxo de pessoas que viriam participar das atividades programadas.

Outorga onerosa do direito de construir ou solo criado, com suas muitas definições, coeficiente de aproveitamento máximo, transferência de potencial construtivo, inseridos em leis, mecanismos ou instrumentos, todos têm a finalidade da densificação urbana por meio de arrecadação de recursos. E o cidadão, que com sacrifício consegue construir a sua casa numa zona residencial, resistindo aos empreendedores que queriam ocupar o seu lugar não vendendo sua casa dos sonhos, um dia acorda como se estivesse numa ilha, cercada de altos edifícios por todos os lados, doente, com a casa mofando, assim como suas roupas, e se pergunta: O sol não nasce para todos?



## REFERÊNCIAS

- ACYOLY, Claudio ; DAVIDSON, Forbes. Densidade Urbana: Um instrumento de planejamento e gestão urbana. **Mauad**, Rio de Janeiro, 1998.
- ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, jul./dez. 2004, p. 25-38.
- AMARAL E SILVA, Antonio João do. **A arquitetura do urbanismo e o urbanismo da arquitetura – o estudo comparativo dos conjuntos das avenidas Guararapes e conde da boa vista**. Dissertação ( Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, 2001. Disponível em: <[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/3342/arquivo5290\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/3342/arquivo5290_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 14 abr. 2015
- ANDRADE, Fatima Maria Nunes Memoria, **Revista Pensar**. Fortaleza: v.2, ago 1993. Disponível em: <[ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/download/472/1937](http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/download/472/1937)>. Acesso em: 2 jun 2015.
- ANIBAL, Felipe. MP investiga venda de potencial construtivo do Jockey Club. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mp-investiga-venda-de-potencial-construtivo-do-jockey-club-d266trqueggbrgyafkudsgvea>>. Acesso em: 11 nov. 2015.
- ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. **Revista de Direito Publico** jan. abr. 2006.Londrina v.1.p.45-62. Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/.../10277](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/.../10277)> Acesso em: 02 jun 2015.
- AZEVEDO, Gabriel. Uso de potencial construtivo dobra em 4 anos. Disponível em: <[www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/uso-de-potencial-construtivo-dobra-em-4-anos-awwtydqus4zyz3z4j8au27dw7i](http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/uso-de-potencial-construtivo-dobra-em-4-anos-awwtydqus4zyz3z4j8au27dw7i)>. Acesso em: 1 dez. 2015.
- BARROS, Marli de. **Operação urbana consorciada vila Sonia: conflitos socioespaciais na reprodução da metrópole**. 2013. 334f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- BENTES, Dulce e GÓIS, Fábio. **Outorga onerosa: análise a partir do plano diretor de Natal (lei complementar 007/94)**. Disponível em: <[www.ibdu.org.br/imagens/outorgaonerosa.pdf](http://www.ibdu.org.br/imagens/outorgaonerosa.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2015.
- BITENCOURT, Ana Paula Mota. **A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba**. Disponível em:<<http://www.ibdu.org.br/imagens/atransferenciadodireitodeconstruir.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.
- BOSQUESI, Ricardo. **Outorga onerosa do direito de construir**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. 2006.

Disponível em:

[www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3187%20](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3187%20). Acesso em: 01 jul 2015.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Coleção de Leis da Republica Federativa do Brasil**. 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 8 jul 2015.

BRASIL. **Constituição** (1824). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 19 maio 2015.

BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 19 maio 2015

BRASIL. **Lei Imperial** (1828). De 01 de outubro de 1828, Art. 71. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm)> Acesso em 19 maio 2015.

BRASIL. **Constituição** (1926) Emenda. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição** (1934) Dos Direitos e da Garantias Individuais, Capítulo II. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 15 jul. 2015 a.

BRASIL. **Constituição** (1967) Disponível em: <

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1960/10.pdf> > Acesso em: 19 maio 2015.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >.

BRANCO, Jani Rogério; PORSSE, Alexandre Alves. **Análise de preços hedônicos para o município de Curitiba: impactos da Linha Verde**. Disponível em: <[www.brsa.org.br/fotos/artigo1-2015-06-08-14-56-51.pdf](http://www.brsa.org.br/fotos/artigo1-2015-06-08-14-56-51.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CABRAL, Sérgio Lopes. **Operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro – porto maravilha**. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA Finanças) IBMECDF. MBA FINANÇAS Brasília, IBMECDF 2011

CAUTELAR suspende venda de potencial construtivo do Jockey Club do Paraná. Disponível em: <[www.paranaportal.com.br](http://www.paranaportal.com.br)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

COPA: rio poderia deixar melhor impressão se o Plano Diretor fosse respeitado. Disponível em: <[www.jb.com.br](http://www.jb.com.br)>. Acesso em: 9 set. 2015.

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo**. São Paulo: Perspectiva, 1985.

CONFERENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL Disponível em: <[http://www.cnbb.org.br/component/docman/doc\\_view/85-23-solo-urbano-e-acao-pastoral](http://www.cnbb.org.br/component/docman/doc_view/85-23-solo-urbano-e-acao-pastoral)>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CONTE, Cláudia Heloisa. Rede urbana: uma breve abordagem teórica. **Geoatos. Revista Geografia em Atos (online)**. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/viewFile/2625/pdfmft>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

CURITIBA. Lei Municipal nº 1908 de 13 de setembro de 1960. Divide o Município de Curitiba em unidades de vizinhança. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1960/191/1908/lei-ordinaria-n-1908-1960-divide-o-municipio-de-curitiba-em-unidades-de-vizinhanca?q=1908>> Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA. Lei Municipal nº 2100 de 21 de dezembro de 1961. Dispõe sobre o coeficiente de aproveitamento dos lotes. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1961/210/2100>>. Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA. Lei Municipal nº 11.266 de 16 de dezembro de 2004 que dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 – para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5520/leis-de-curitiba?q=11266>> Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA. Lei Orgânica do Município de Curitiba nº15/2011. Disponível em: <[www.cmc.pr.gov.br](http://www.cmc.pr.gov.br)>. Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 942 de 30 de setembro de 2014. Dispõe sobre o valor da cota do potencial construtivo e regra de atualização. Disponível em: <[www.legisweb.com.br/legislacao/?id=275302](http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=275302)>. Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 1.239 de 4 de setembro de 2013. Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo. Disponível em: <[multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00150253.pdf](http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00150253.pdf)>. Acesso em 14 set. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 13.620 de 4 de novembro de 2010. Institui potencial construtivo relativo ao Estádio Joaquim Américo Guimarães. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5520/leis-de-curitiba?types=o&q=13620+de+2010>>. Acesso em 15 set. 2015.

CURITIBA. Lei nº 14.219 de 28 de dezembro de 2012. Altera dispositivos da lei nº 13.620 de 4 de novembro de 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/lei-ordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 14 ago 2015.

CURITIBA. Decreto nº 380 de 15 de março de 1993 dispõe sobre as unidades de interesse especial de preservação – UIEP e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção nos termos da lei nº 6.337/82. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/lei-ordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 381 de 15 de março de 1993. Define como unidade de interesse especial de preservação – UIEP a Catedral Metropolitana de Curitiba, a sede da Sociedade Garibaldi e o Edifício Central da Universidade Federal do Paraná na praça Santos Andrade e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/leiordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 28 out. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 425 de 13 de abril de 1993. Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da unidade de interesse especial de preservação – UIEP Catedral Metropolitana de Curitiba, estabelecidos nos decretos nºs 380 e 381/93. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/leiordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 28 out. 2015.

CURITIBA. Decreto nº 660 de 1 de julho de 1993. Dispõe sobre a forma de concessão de incentivos da unidade de interesse especial de preservação – UIEP Sociedade Garibaldi, estabelecidos nos decretos nºs 380 e 381/93. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/lei-ordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 28 out. 2015.

CURITIBA. Lei nº 9.800 de 3 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba, revoga as leis nº 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.769/85, 7.068/87 e 7.622/91, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/lei-ordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CURITIBA. Lei nº 11.266/2004 Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/Curitiba/lei-ordinaria/2012/1421/14219>>. Acesso em: 14 out. 2015.

CURITIBA. Lei nº 13.909/2011. Aprova a operação urbana consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo Gestor, a Comissão Executiva e dá outras providências. Disponível em: <

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1391/13909/lei-ordinaria-n-13909-2011>> Acesso em: 14 set. 2015.

CURITIBA tem a maior oferta de imóveis do Sul. Disponível em: <[www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)>. Acesso em: 14 set. 2015.

DANTAS, Fagner. **20 anos de direito urbanístico brasileiro: avanços e desafios. Estatuto da cidade.** Disponível em: <[http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/89672/mod\\_resource/content/1/estatutodacidade.pdf](http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/89672/mod_resource/content/1/estatutodacidade.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2015.

DECLARATION des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Disponível em: <[www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789](http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789)>. Acesso em: 17 jul. 2015.

DELLE DONNE, Marcela. **Teorias sobre a cidade.** Trad. port. José Manuel de Vasconcelos, Lisboa: 70; São Paulo: Martins Fontes, 1983. (Col. Arte e Comunicação).

FAGUNDES, Seabra M. **Aspectos jurídicos do solo criado.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42477/41197>> . Acesso em: 31 mar. 2015.

DORNELAS, Henrique Lopes. **O instituto jurídico da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado).** Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4483/aspectos-juridicos-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir>>. Acesso em: 17 jul 2015.

EBHART, Caio Márcio. **Solo Criado.** Disponível em: <<http://infocidade.blogspot.com.br/2011/03/estatuto-da-cidade-e-o-solo-criado.html>>. Acesso em : 10 dez 2015.

FAGUNDES, Seabra M. **Aspectos jurídicos do solo criado.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42477/41197>> . Acesso em: 31 mar. 2015.

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

FERIGOLO, Juciane. A língua enquanto sistema e a língua enquanto produção de sentidos para o sujeito. Dourados-MS, **Raído**, v. 3, n.6, p. 73-84, jul./dez., 2009.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano.** Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT15092009175647.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2015.

FIRKOWSKI, Olga L. C. de Freitas (coord.) **Projeto Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Relatório Parcial Curitiba, abril de 2012. Disponível em: <[www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net)>. Acesso em: 20 out. 2015.

FRANZONI, Júlia; LUFT, Rosângela. Perversão de instrumentos urbanísticos em prol dos megaeventos esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 235-291.

GALVÃO, Olímpio. Externalidades e desenvolvimento urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, p.27, v.7, n.2, 2005.

GUESTA, Josyane Pinto. **Outorga onerosa do direito de construir e dinâmica do mercado imobiliário formal: planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim-RN (2008-2010)**. 2013.197f. Tese Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN. Disponível em:< [http://www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/JosyanePG\\_TESE.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/JosyanePG_TESE.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2015.

GIMPEL, Jean. **A Revolução Industrial na Idade Média**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p. 47-84.

GOMES, Antonio Marcos Tosoli. O desafio da análise do discurso: os dispositivos analíticos na construção de estudos qualitativos. Rio de Janeiro, **Revista de Enfermagem**, v. 14, n. 4, p. 620-626, 2006.

GRECA, Rafael. **Reformas e restaurações**. Disponível em: < <http://www.rafaelgreca.com.br/prefeito/reformas-restauracoes>>. Acesso em 19 nov. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Plano Diretor 2004: O Planejamento Urbano de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 2004.

JARAMILLO, Samuel González. **Construcción en altura: mecanismo económico y acciones de política**. Disponível em: <[institutodeestudiosurbanos.info](http://institutodeestudiosurbanos.info)> . Acesso em: 19 nov. 2015.

LINHA VERDE aos pedaços. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/linha-verde-aos-pedacos-0e1kfvsgov7fpsvhlto09q1ji>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

LERNER, Jaime. Não projeto tragédias: as cidades têm solução. In: CARUSO, Raimundo C. **O automóvel : o planejamento urbano e a crise das cidades**. 2010.

LIZOT, Taluma Mazzurana. **Avaliação da aplicação da legislação urbanística estudo de caso: Ijuí/RS**. Disponível em: <

<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2140?show=full>>  
Acesso em: 15 maio 2015.

MARTINS, Andreia. **Gentrificação: O que é e de que maneira altera os espaços urbanos**. Disponível em: < <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/gentrificacao-o-que-e-e-de-que-maneira-altera-os-espacos-urbanos.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

MILANI, Patricia Helena; SILVA, Edima Aranha. Centralidade urbana: um estudo do centro principal de Três Lagoas-MS. **Geografia em Atos**, Presidente Prudente, n.9, v.1, p. 1-10, 2009.

MINISTRA destaca políticas sustentáveis para cidades e cita crise hídrica. Disponível em: <[www.jb.com.br](http://www.jb.com.br)>. Acesso em: 9 set. 2015.

MOLINARI, Natália Manfrin. **Expansão urbana de Franca 1970-2004 conflitos e atores**. Disponível em: < [http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=180](http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=180)>. Acesso em: 14 abr. 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. **Anais** Disponível em: <[xviananpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=309](http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=309)>. Acesso em: 1 dez. 2015.

O DESENHO da cidade. Disponível em: <[www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)>. Acesso em: 14 set. 2015.

OLBERTZ, Karlin. **Proposta de desenvolvimento urbano em Curitiba: o projeto da operação urbana linha verde**. Disponível em: <[www.justen.com.br/pdfs/IE57/IE57-Karlin.pdf](http://www.justen.com.br/pdfs/IE57/IE57-Karlin.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2015.

OPERAÇÃO Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. [http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/impacto-a-vizinha/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%2010.%20Patrimonio%20Natural\\_10.1%20Flora.pdf](http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/impacto-a-vizinha/V.%20Situacao%20Atual%20e%20Futura%2010.%20Patrimonio%20Natural_10.1%20Flora.pdf)

PANERAI, Philippe. **Paris métropole formes et échelles du grand-Paris**. Editions de la Villete, Paris, 2008.

PEDROZO, Alexandre do Nascimento; BORBES, Luís Maurício Martins e GUSSO, Ramon José. **Plano Diretor de Curitiba/PR - estudo de caso**. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Disponível em: <[www.mobilizcuritiba.org.br](http://www.mobilizcuritiba.org.br)>. Acesso em: 10 set. 2015.

PLANO DIRETOR 2010-2024. Disponível em: <[www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor](http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor)>. Acesso em: 9 set. 2015.

PORTES, Kissyla de Oliveira. **Um estudo da teoria urbana sustentável e sua aplicabilidade nas cidades brasileiras**. Disponível em: <[http://www.peu.poli.ufrj.br/arquivos/Monografias/Kissyla\\_de\\_Oliveira\\_Portes.pdf](http://www.peu.poli.ufrj.br/arquivos/Monografias/Kissyla_de_Oliveira_Portes.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

PORTO, Antonio Jose Maristrello. **Análise Econômica do Direito**. Disponível em: <[http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise\\_economica\\_do\\_direito\\_20132.pdf](http://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/analise_economica_do_direito_20132.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2015.

POTENCIAL CONSTRUTIVO. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/copa/2010/potencial-construtivo-3jz6nlfotgtb1joj6n9wwl366>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

PROJETOS DE LEIS E OUTRAS PROPOSIÇÕES. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1252>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

PUGLIESI, André. Atlético só indicou dois imóveis para pagar desapropriações. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/futebol/atletico-pr/atletico-so-indicou-dois-imoveis-para-pagar-desapropriacoes-efxzbc4cf0js6qy8r0lk3mdzi>>. Acesso em: 12 nov 2015.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. Solo criado: um instituto controverso. **Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe**, n. 3, 2002, p. 261-270.

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO parlamentar de inquérito para apurar as operações interligadas (leis nº 10.209/86 e nº 11.426/93) realizadas no município de São Paulo desde a promulgação da lei nº 10.209/86. Disponível em: <[http://www1.camara.sp.gov.br/central\\_de\\_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf](http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf)>. Acesso em: 7 maio 2015. p.1-246.

RESENDE Narley. Justiça determina que Atlético pague aluguel de famílias que moravam em terreno ao lado da Arena. Disponível em: <[www.paranaportal.com.br](http://www.paranaportal.com.br)>. Acesso em: 20 out. 2015.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa, C. JORGENSEN, Jr. Pedro. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. Belo Horizonte: **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n.2, Nov. 2009, p. 51-71.

RIO DE JANEIRO. Lei no. 5.128, de 16 de dezembro de 2009. Concede benefícios fiscais relacionados com a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio, na forma que menciona. Disponível em: <[www.portomaravilhario.com.br](http://www.portomaravilhario.com.br)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

RODRIGUES, Arlete Moisés. **políticas públicas**: FGTS e planos diretores - conteúdos e significados. Disponível em:



<<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/2371/2127>>  
. Acesso em: 1 abr. 2015.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Disponível em: <<http://200.169.104.5/uploads/814/814.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

ROMERO, Hugo. Entrevista: prof. Dr. Hugo Romero Universidade do Chile. **Revista Formação**, v. 1, n. 14 p. 1-11. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/667/691>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

RUDNICK, Fernando. 'Lava-Jockey' revela venda de terreno tombado para shopping. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/lava-jockey-revela-venda-de-terreno-tombado-para-shopping-d69oww028s9458thkqo515msa>>. Acesso em 11 nov. 2015.

SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.31, n.124, out.-dez. 1994, p. 135-141. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176155>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SERRA, Rodrigo Valente. O índice único de aproveitamento do terreno (igual a um) como parâmetro do solo criado: impropriedades para o caso brasileiro. **Encontro Nacional da ANPUR**. Modernidade, exclusão e espacialidade do futuro. Brasília, ANPUR, 1996, p. 211-222. Disponível em: <[unuhospedagem.com.br/revista/rbur/index.php/anais/article](http://unuhospedagem.com.br/revista/rbur/index.php/anais/article)>. Acesso em: 3 nov. 2015.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. Preservação e Instrumentos Urbanísticos: os avanços e limites da Transferência de Potencial Construtivo em Natal-RN. **Anais**. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-255-99-20140530150700.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/211539340/Direito-Urbanistico-Brasileiro-Jose-Afonso-da-Silva-2010-1-pdf#scribd>> Acesso em: 17 jul. 2015.

SILVA, Maclovio Corrêa da. **O plano de urbanização de Curitiba – 1943 a 1963 – e a valorização imobiliária**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2011.

SILVA, Sinei. Disponível em: <<http://www.blogdosinei.com>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SIQUEIRA, Ana. Mercado imobiliário sente impactos da crise econômica. Disponível em: <[www.jb.com.br](http://www.jb.com.br)>. Acesso em: 14 set. 2015.

SOCIEDADE define emendas ao Plano Diretor de Curitiba. Disponível em: <[www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)>. Acesso em: 9 set. 2015.

SOLO CRIADO - o que é, valores e como comprar Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=6&p\\_secao=140](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=6&p_secao=140)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

SOLO CRIADO: uma análise do processo de aplicação do instrumento em Curitiba. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroles.net/download/mario\\_incote.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/mario_incote.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2015.

SOUZA, Nelson Rosário de. Planejamento urbano em Curitiba : saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 16, p. 107-122, jun. 2001.

TACCHI, Enrico Maria. **Villaggi globali e metropoli locale**: professionalità, tecnologie, valori e atteggiamenti in una Lombardia multiculturale. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=LJrgieoVQB0C&pg=PA30&lpg=PA30&dq=J+Musil+%22Sociologia+della+citta%22+Milano&source=bl&ots=VxlwdG-Gc\\_&sig=VPfbN0\\_5dkZ\\_1VY32y2sm0dZBwc&hl=en&sa=X&ei=8\\_YTVZvDGly9ggSIIIogBA&ved=0CCsQ6AEwAg#v=onepage&q=J%20Musil%20%22Sociologia%20della%20citta%22%20Milano&f=false](https://books.google.com.br/books?id=LJrgieoVQB0C&pg=PA30&lpg=PA30&dq=J+Musil+%22Sociologia+della+citta%22+Milano&source=bl&ots=VxlwdG-Gc_&sig=VPfbN0_5dkZ_1VY32y2sm0dZBwc&hl=en&sa=X&ei=8_YTVZvDGly9ggSIIIogBA&ved=0CCsQ6AEwAg#v=onepage&q=J%20Musil%20%22Sociologia%20della%20citta%22%20Milano&f=false)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

TOPALOV, Christian. **Le profit, la rente et la ville**. Éléments de théorie, Paris, Economica, 1984.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. Disponível em: <[www.planosdiretores.com.br/download/ilusãopd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/download/ilusãopd.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2015.

VOCE IMAGINA COMO será Curitiba em 2024? Plano diretor pode responder. Disponível em: <[www.parana-online.com.br](http://www.parana-online.com.br)>. Acesso em: 9 set. 2015.