

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

O MERCADO E O ESTADO NA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO SOLO CRIADO: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO ESTUDO DE CASO DE CURITIBA

Monografia de conclusão da disciplina **O mercado e o Estado na organização espacial da produção**, ministrada pelos professores Csaba Deák, Nuno Fonseca e Sueli Schiffer no programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Aluna: Mônica Máximo da Silva

São Paulo

2017

1. Introdução

O presente trabalho propõe-se a discutir a tradução dos instrumentos de solo criado, originados na construção do Estado do Bem-Estar Social na Europa, para o contexto brasileiro, caracterizado pela acumulação entravada e pela sociedade de elite. Para tanto, apoia-se primeiramente na trajetória da instrumentalização da política urbana no Brasil, para depois usar do caso concreto da aplicação desses instrumentos em Curitiba. O argumento aqui defendido é que as recorrentes modificações no arcabouço legal desse município trouxeram maior flexibilidade à atuação do mercado imobiliário e afastou os instrumentos dos seus objetivos primeiros, qual seja, o reequilíbrio urbano e a recuperação da valorização imobiliária decorrente da atuação do Estado. Se assim se julgar como um terceiro objetivo, a arrecadação financeira também vem sendo prejudicada naquele município, através da redução da contrapartida efetuada pelo beneficiário ou da reversão da sua destinação para um ente privado. Face a esse cenário, conclui-se o trabalho com um exemplo concreto da regressão de um instrumento de origem redistributiva, com a inversão dos resultados em benefício do mercado.

2. Breves considerações sobre a instrumentalização do solo criado no Brasil

Conforme é possível apreender dos primeiros trabalhos publicados sobre a matéria no Brasil (CJ ARQUITETURA, 1977), a idealização de instrumentos de solo criado teve como motivação o descontentamento com as externalidades negativas geradas pelo adensamento urbano mediante edificação em altura. Se por um lado a insatisfação decorria do processo de urbanização acelerada e da evolução tecnológica, que permitira a criação de solo e o rompimento com o equilíbrio entre

ambiente construído, espaços livres e infraestrutura (AZEVEDO NETTO, 1977), por outro havia um descrédito com as tradicionais formas de regulamentação da atividade urbana, que acabavam por legitimar e acentuar as desigualdades sociais (AZEVEDO NETTO et al, 1977). Assim, a instrumentalização da gestão do solo tinha como objetivo não apenas propiciar o reequilíbrio urbano, mas também minimizar a diferenciada valorização de terras decorrente da fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento.

Para tanto, os instrumentos idealizados partiam da lógica do solo criado, ou o entendimento de que toda vez que uma construção exceder uma proporção da área do terreno haverá criação de solo (AZEVEDO NETTO et al, 1977). À essa criação de solo incidiria, então, a cobrança de uma contrapartida – em solo ou financeira –, tendo como pressuposto a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade. A limitação do potencial de uso do solo, por sua vez, parte do entendimento que enquanto ao titular da terra é assegurado o direito de propriedade, o direito de uso pertence à coletividade, devendo este ser outorgado pelo poder público competente, em defesa do interesse coletivo.

Tal fundamentação é compatível com o que identifica Ferreira (2005), segundo quem, as reivindicações por um instrumental de política urbana no Brasil, que permitisse ao poder um público um maior controle sobre as dinâmicas da cidade, teve como referência a construção do Estado do Bem-Estar Social na Europa. É a mesma visão sustentada por Ribeiro e Cardoso (2012), que relacionam o surgimento do solo criado ao crescimento das lutas urbanas nas cidades europeias em uma proposta de “enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço urbano” (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 120). De fato, a abordagem primeira dos instrumentos de solo criado pressupõe uma maior intervenção do Estado

sobre a atividade privada, visando a socialização dos benefícios resultantes do processo de urbanização, ambos preceitos condizentes com o ideário social democrata.

A importação desse conceito para o contexto brasileiro, todavia, encontrou barreiras para a sua concretização. Se no contexto europeu os instrumentos surgiram concomitante à estruturação do Estado do Bem-Estar Social, no Brasil eles aparecem como uma “tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance” (FERREIRA, 2005). Em verdade, como analisa Deák (1999), face à sua condição de acumulação entravada¹, o Brasil não chega a vivenciar o estágio de desenvolvimento intensivo², não se aplicando aqui as características desse modelo. Assim, define ainda a estrutura social brasileira a sociedade de elite (DEÁK, 1999), o que impõe à concretização dos instrumentos de política urbana um grande desafio: o enfrentamento aos privilégios patrimonialistas.

Por certo, Bassul (2004) aponta que os instrumentos urbanísticos de mais difícil aplicação no Brasil são os de viés redistributivo – ou aqueles destinados a “capturar e redistribuir, com o objetivo de reduzir desigualdades sociais” (BASSUL, 2004, p. 121) –, em razão da sua interferência sobre os interesses econômicos e patrimoniais. Entretanto, ainda segundo o autor (2004), a depender das circunstâncias de implantação, tal preceito pode inverter-se e tornar-se regressivo, propiciando aos

¹ Acumulação entravada é a expressão usada por Csaba Deák (1999) para se referenciar à subordinação da acumulação no Brasil ao princípio de expatriação de excedente, tendo como pressuposto, portanto, o baixo nível de reprodução da força de trabalho, manifesto nas precárias condições de vida do trabalhador e na extrema desigualdade social.

² Csaba Deák (2016) denomina estágio intensivo o estágio de desenvolvimento capitalista caracterizado pelo condicionamento da expansão da produção de mercadorias ao aumento da produtividade do trabalho, que por sua vez depende do progresso das técnicas de produção e da elevação do nível de subsistência da força de trabalho.

empreendedores imobiliários o contrário do que os instrumentos buscam atingir, a apropriação privada de rendas fundiárias excedentes decorrentes da atuação pública.

Com efeito, foi a partir do reconhecimento da potencialidade dos instrumentos para os negócios imobiliários que setores conservadores da sociedade passaram a se reposicionar em relação à aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), mesmo após um histórico de resistência em relação às propostas de regulamentação da política urbana (BASSUL, 2004). Passados anos de estagnação do projeto de lei e de negociações com entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana, a aprovação do estatuto viria não sem a flexibilização das condições originais³ e a inclusão de instrumentos já em aplicação em algumas cidades, a partir dos quais vantagens empresariais haviam sido obtidas (BASSUL, 2004).

Os instrumentos incluídos foram a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a Transferência do Direito de Construir (TDC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), todos baseados na lógica do solo criado. Quanto aos proveitos empresariais de que trata Bassul (2004), algumas experiências são relatadas por Cymbalista e Santoro (2006), para as quais há críticas quanto à constitucionalidade do instrumento, o desvio de finalidade e os resultados em termos de maior rentabilidade ao mercado e o aumento das disparidades no território. As críticas permanecem se analisadas operações efetuadas já com o advento da normativa federal, conforme pode ser observado em Fix (2004), onde há o questionamento da associação entre Estado e capital, legitimada pelo Estatuto da Cidade, que contribui para o já concentrado investimento de capital.

³ A previsão de um coeficiente único e unitário para todo o território urbano é amenizada na lei federal, permitindo, para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a definição de “coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana” (BRASIL, 2001).

A respeito especificamente da outorga onerosa, Furtado et al (2007), após uma análise das experiências municipais brasileiras, identifica que, diferentemente da fundamentação que deu origem ao instrumento, o mecanismo é utilizado majoritariamente para fins arrecadatórios. É contraditório, entretanto, que a aplicação do instrumento resulte em baixos valores arrecadados (FURTADO et al, 2007), reproduzindo-se no instrumental a escassez de cultura de tributação da terra existente no Brasil. Também contrário à concepção original, mantem-se na maioria dos municípios coeficientes de aproveitamento diferenciados, quando não o coeficiente máximo anterior é adotado como básico, flexibilizando o zoneamento e propiciando ganhos extraordinários aos proprietários de terra (FURTADO et al, 2007).

Diante desse cenário, cabe a constatação de Maricato (2014), que, assertivamente, pondera que não é por falta de planos e de leis que as cidades brasileiras estão como estão, permanecendo a questão fundiária no centro dos conflitos urbanos. Entretanto, se o patrimonialismo e o privilégio no Brasil por si só já justificam a dificuldade de implementação de políticas de viés redistributivo, Schiffer (2006) adiciona a esse cenário a guinada neoliberal dos governos. Caracterizado pelos preceitos da desregulação, da privatização, da livre competição e da defesa do direito individual a propriedade privada (HARVEY, 2014), o neoliberalismo vai se refletir na legislação urbanística brasileira particularmente nas proposições das operações urbanas em consórcio e da outorga onerosa do direito de construir, legitimando a reconfiguração da relação entre a administração pública e entidades privadas (SCHIFFER, 2006). Nas palavras de Schiffer (2006):

Estes instrumentos têm facilitado a ação de grupos de pressão, organizados através da figura jurídica das organizações sociais, voltados a atingir interesses individualizados, através de parcerias diversas com a administração pública, em detrimento dos interesses coletivos. (SCHIFFER, 2006, p. 14)

Como é possível verificar, apesar dos avanços normativos no Brasil, com a regulamentação da política urbana a nível federal, a concretude dos princípios progressistas por ela instituídos está condicionada às circunstâncias da formação da sociedade brasileira. Assim, viu-se permear a trajetória da instrumentalização da política urbana os interesses econômicos e patrimoniais, que interferiram em favor da desregulamentação das atividades urbanas, flexibilizando a atuação do mercado, e da manutenção da condição de valorização diferenciada da terra.

Por conseguinte, viu-se a descaracterização dos instrumentos “em seu princípio básico redistributivo e na proposição da separação (parcial) entre direito de propriedade e direito de construir” criando uma “nova alternativa de lucratividade não existente anteriormente” (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 124). Resulta um contrassenso, portanto, os esforços pela institucionalização de um instrumental que tem por objetivo o combate à estrutura desigual da sociedade e das cidades brasileiras, diante da manutenção de práticas que continuam a propiciar a produção diferenciada do espaço, possibilitando ganhos excedentes a determinados proprietários de terras.

3. A trajetória dos instrumentos de solo criado em Curitiba

Com um histórico de aplicação de instrumentos de solo criado que inicia ainda na década de 1980, quase 20 anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade, Curitiba foi uma das cidades pioneiras na aplicação de algumas modalidades. Tanto o é que uma variação desses instrumentos adotada pela capital paranaense não se encontra regulamentada a nível federal, sendo a sua trajetória caracterizada ora pela proximidade à Transferência do Direito de Construir, ora pela semelhança à Outorga Onerosa do Direito de Construir. A construção e a trajetória desses instrumentos,

entretanto, nem sempre esteve alinhada à fundamentação que lhes dera origem. É o que procura analisar as linhas que seguem.

3.1 Transferência do Direito de Construir

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um instrumento que permite ao proprietário, impossibilitado do uso do coeficiente de aproveitamento (CA) básico por razão de interesse coletivo, alienar ou transferir o potencial construtivo a terceiros ou o utilizar em imóvel de sua propriedade (FURTADO et al, 2012). Trata-se, portanto, de uma espécie de compensação (SOUZA, 2004), ou indenização (HORI, 1977), limitada ao CA básico para o imóvel cedente e ao máximo para o receptor, ou seja, usufruída apenas se “no conjunto, não haja criação de solo” (HORI, 1977, p. 64).

Em Curitiba, a TDC foi o primeiro instrumento de solo criado a ser regulamentado (1982)⁴, tendo como finalidade original conceder incentivos construtivos para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico (CURITIBA, 1982). Desde essa primeira regulamentação, o instrumento passou por revisões e incluiu outras finalidades, como incentivos à criação e ampliação de parques (1986)⁵, à preservação de corpos d’água e entorno (2000), à regularização fundiária (2000), a desapropriações para fins de determinadas obras públicas (2000)⁶ e à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural Municipal – RPPNM (2006)⁷.

Uma primeira indagação a esse respeito refere-se à fórmula de cálculo do potencial transferível. Assertivamente, Curitiba estabelece uma fórmula de conversão do potencial do imóvel cedente ao imóvel receptor, que considera não apenas o

⁴ Lei municipal nº 6.337/1982.

⁵ Lei municipal nº 6.819/1986.

⁶ Lei municipal nº 9.801/2000.

⁷ Lei municipal nº 12.080/2006.

coeficiente de aproveitamento da zona em que se insere cada um dos imóveis, mas também o valor do metro quadrado de ambos os terrenos⁸. Entretanto, no caso da transferência para fins de preservação do patrimônio edificado, diferentemente da referência norte-americana que dera origem ao instituto brasileiro (TOLEDO, 1977; COSTA; SANTOS, 1977), o objeto de indenização corresponde não somente à diferença no coeficiente de aproveitamento entre o prédio existente e o potencial, mas à “área do imóvel a preservar mais o potencial construtivo do próprio terreno” (CURITIBA, 1991). Ou seja, ao contrário das discussões que culminaram com a regulamentação do instrumento, há, nesse caso, aumento líquido da densidade proposta pelo código de zoneamento, visto que implica não somente em uma transferência de potencial entre um e outro lote, mas no acréscimo de solo.

Outra questão diz respeito à renovação do potencial transferível. Embora originalmente houvesse a impossibilidade de que o potencial edificável fosse objeto de nova transferência⁹, em 2015, com a reestruturação do programa das RPPNMs¹⁰, estabeleceu-se o prazo de 15 anos a partir do qual o potencial transferível poderia ser renovado. A prática foi então estendida para a TDC realizada para fins de restauro e manutenção de patrimônio histórico edificado, quando da revisão do Plano Diretor em 2015¹¹. O Plano Diretor revisto previu ainda que a lei específica que regulamentará a TDC determine os casos passíveis de renovação de potencial, abrindo a possibilidade da inclusão de outras finalidades além das duas enunciadas acima¹².

⁸ Vide lei municipal 9.803/2000.

⁹ Vide decreto municipal 410/1982.

¹⁰ Lei municipal 14.587/2015.

¹¹ Lei municipal 14.771 de 2015, reforçada pela lei municipal nº 14.794 de 2016, que dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do município de Curitiba.

¹² Prevista a possibilidade de renovação do potencial a ser transferido, alterou-se a lei municipal 9.803 de 2000, que regulamenta a Transferência do Potencial Construtivo em Curitiba, para que não fosse mais obrigatória a averbação no registro imobiliário do imóvel que cede o potencial, perdendo-se assim o registro das transferências por esse meio.

Ora, se o instrumento trata de uma indenização pela impossibilidade do pleno uso do CA básico, não justifica a renovação do potencial transferível, dado que tal indenização já teria ocorrido. Como resultado, tem-se a indevida criação de solo, com potencial inflacionário sobre o mercado de potenciais construtivos e de implicações na concorrência entre instrumentos de solo criado. Competição essa desleal para com a Outorga Onerosa, visto que a transação da TDC ocorre entre terceiros, não cabendo ao poder público estabelecer valores de referência, o que permite um maior poder de negociação ao imóvel cedente.

3.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir

Também fundamentada no conceito de solo criado, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) consiste na “definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico [...] até o limite máximo de aproveitamento” (FURTADO et al, 2012, p. 13). Para tanto, os debates que iniciaram a discussão no Brasil (CJ ARQUITETURA, 1977), bem como as primeiras propostas normativas federais para o instrumento¹³, sugerem a adoção de um CA básico único para todo o município, como forma de minorar as injustiças promovidas pelo zoneamento.

A OODC foi instituída em Curitiba em 1990¹⁴ e surgiu como uma alternativa ao financiamento da produção de habitações de interesse social em um período de poucos recursos federais destinados para esse fim (POLUCHA, 2017). Assim como ocorreu com a TDC, as alterações posteriores ampliaram o leque de finalidades do instrumento, abrangendo, na revisão do Plano Diretor em 2004¹⁵, o previsto no

¹³ Carta do Embu (1976) e Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano (1977).

¹⁴ Lei municipal nº 7.420/1990.

¹⁵ Lei municipal 11.266/2004.

Estatuto da Cidade. Efetivamente, entretanto, o instrumento vem sendo utilizado apenas como incentivo à implantação de programas habitacionais de interesse social e à preservação de áreas verdes (POLUCHA, 2017).

A respeito da aplicação do instrumento em Curitiba, algumas inconsistências chamam a atenção: i) ainda que o acréscimo construtivo esteja em conformidade com a infraestrutura instalada ou prevista¹⁶, o antes tido como CA máximo foi definido como básico¹⁷; ainda, mantém-se nesse município a previsão de CAs básicos diferenciados¹⁸, contrariando a finalidade de minimizar a valorização diferenciada dos terrenos e de recuperar a apropriação dessa mais valia; ii) diferentemente do que instrui o Ministério das Cidades (2012), a obtenção de recursos é considerada a sua principal finalidade, expressa nas normativas que regulamentam o instrumento; e iii) em crescendo o CA máximo e tendo-se um fator redutor no cálculo da contrapartida¹⁹, o esperado é que os imóveis incidentes sejam majorados em seu valor, não o oposto, como defendem entusiastas do instrumento.

¹⁶ A possibilidade de aplicação da OODC para áreas com infraestrutura prevista também pode ser alvo de questionamentos. Ainda que o próprio Plano Diretor de Curitiba preveja a adoção do instrumento somente em regiões já dotadas de infraestrutura, a lei que institui os incentivos para programas habitacionais de interesse social (lei municipal 9.802 de 2000) estabelece regiões ainda por infra estruturar como possíveis beneficiárias da aquisição de acréscimos no potencial construtivo, a citar os Setores Especiais Conectores.

¹⁷ A primeira lei a instituir o incentivo em Curitiba (lei 7.420 de 1990), o define como uma “concessão de um aumento no potencial construtivo, assim entendido como um aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e na altura máxima das edificações” (CURITIBA, 1990).

¹⁸ Em Curitiba, os coeficientes de aproveitamento básico variam entre valores que vão de 0,2, para áreas de proteção ambiental com alta restrição de uso (Decreto Municipal nº 26/2015), a 5, para a zona central (Lei Municipal nº 9.800/2000).

¹⁹ As normativas que estabelecem as condições para a concessão onerosa de aumento do potencial construtivo em Curitiba preveem a contrapartida de 75% (setenta e cinco por cento) do valor da fração ideal do solo acrescida, no caso de haver aumento de coeficiente, e 15% (quinze por cento) do valor da fração do solo correspondente na zona ou setor onde se situa o imóvel, no caso de acréscimo exclusivo da altura máxima prevista.

3.3 Cota de Potencial Construtivo

Ainda que a análise da aplicação da TDC e da OODC em Curitiba já incite um debate acerca dos desvios na aplicação desses instrumentos, talvez resida na Cota de Potencial Construtivo (CPC) as maiores impropriedades. Instituída como uma forma de incentivo à preservação e restauro de imóveis de excepcional valor para a cidade (CIFFONI, 2011), a Cota de Potencial Construtivo (CPC) foi o terceiro instrumento de solo criado regulamentado em Curitiba (1993)²⁰.

O instrumento surgiu como uma alternativa ao formato tradicional de TDC, que apresentava inconvenientes à viabilização do restauro de edificações institucionais de grandes dimensões, muitas das quais de patrimônio público²¹. Para tanto, a forma original de operação da CPC consistia na definição da edificação como uma Unidade de Interesse Especial de Preservação (UIEP) e do respectivo potencial construtivo a ser transferido. O potencial era então convertido em cotas, sendo cada cota equivalente a um metro quadrado (1 m²). Comercializado esse estoque, os recursos eram revertidos para obras de restauro, podendo as cotas serem reestabelecidas após dez anos de sua comercialização.

Em 1993, o instrumento foi então ampliado em sua finalidade, abrangendo também a aplicação para fins de regularização fundiária²². Da mesma forma, as condições de aplicação sofreram modificações, passando o valor a ser arrecadado estabelecido a partir da necessidade de contrapartida do município em financiamentos

²⁰ A primeira instituição de incentivos para essa finalidade deu-se através do decreto municipal nº 380/1993. Posteriormente, para cada finalidade a que se destinavam os recursos auferidos, era emitido um novo decreto municipal.

²¹ O restauro desses edifícios pelo formato tradicional de TDC implicava na transferência de uma elevada quantidade de potencial construtivo e na aprovação da negociação deste potencial em instâncias burocráticas, o que tornava o processo moroso. Outro aspecto é que, por muitos destes edifícios serem públicos, o potencial construtivo também era público, estando a sua transferência sujeita a diversos questionamentos (Polucha, 2017).

²² Decreto municipal nº 656/2003.

internacionais. Em decorrência, o cálculo do potencial “transferível” deixou de ser realizado a partir do CA do lote, para ser calculado a partir da previsão de custos com as obras e desapropriações a que se destina e da divisão desse montante por um valor único, que corresponde ao custo de uma cota de potencial construtivo²³. Conforme analisa Polucha (2017), “não existe neste caso um potencial construtivo transferido”, dado que o estoque de cotas é “estabelecido em função do orçamento necessário para atingir o objetivo pretendido” (POLUCHA, 2017, p. 11).

De maneira similar, as modalidades regulamentadas posteriormente incorporaram esse modelo de aplicação. Em 2009, em função de questionamentos vindos do Ministério Público, o instrumento foi direcionado para angariar recursos para a construção de equipamentos sociais²⁴. Um ano depois, em razão da escolha de Curitiba como sede da Copa do Mundo de 2014, a CPC surgiu como uma alternativa ao aporte financeiro do poder público municipal para viabilizar a reforma de um estádio privado²⁵. A partir de 2012, os recursos passaram a ser destinados para o Programa Especial de Governo (PEG)²⁶, deixando de ter uma destinação específica. Por fim, a última ampliação de finalidade do instrumento²⁷ foi direcionada àqueles interessados em regularizar a sua edificação, devendo para isso adquirir cotas correspondentes aos parâmetros urbanísticos extrapolados.

A trajetória recente da CPC tem apontado, portanto, para a sua desvinculação em relação à TDC, consolidando o instrumento como um instituto similar à OODC.

²³ Até 2010, quando da vinculação da atualização monetária à variação do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB), não haviam regras fixas para o cálculo do valor de base da cota. Como consequência, o preço da cota permaneceu sem reajuste inflacionário entre 1996 e 2008, mantendo-se, até o momento, desvalorizado em relação ao seu valor original.

²⁴ Instituída pelo decreto municipal nº 689/2009 e prorrogada pelos decretos municipais nº 581/2010 e 295/2011.

²⁵ Lei municipal nº 13.620/2010.

²⁶ Instituída pelo decreto municipal nº 359/2012 e prorrogada pelos decretos municipais nº 1.239/2012 e 993/2014.

²⁷ Decreto municipal nº 140/2016.

Contudo, diferentemente da TDC e da OODC, o potencial a ser adquirido não depende dos CAs básicos e máximos da zona onde o imóvel está inserido, bem como não é considerado para o cálculo da contrapartida o preço do solo dos imóveis cedente e receptor. Outra questão diz respeito à definição das regras de aplicação caso a caso, estabelecidas por meio de decreto municipal, que impede que o mecanismo passe pelo apreço do poder legislativo e da população, bem como que se definam regras gerais claras para a sua aplicação.

Em decorrência, tem-se que: i) conforme demonstra Polucha (2017), ao interessado em comprar potencial, a aquisição através da CPC resulta quase sempre mais vantajosa, seja pelo preço mais acessível, seja por envolver um menor trâmite burocrático²⁸, redirecionando a política urbana para as finalidades a que se destinam (vide gráfico 1); ii) por essa mesma razão, reduz-se a potencialidade de arrecadação dos instrumentos de solo criado, sendo essa a principal justificativa pela sua adoção em Curitiba; iii) como não há a consideração dos CAs no cálculo do potencial a ser “transferido”²⁹ e permite-se a renovação do potencial, há criação de solo, inflacionando o mercado de potenciais construtivos; e iii) também em função da possibilidade de renovação, cria-se uma fonte inesgotável de recursos a proprietários, sejam eles públicos ou não.

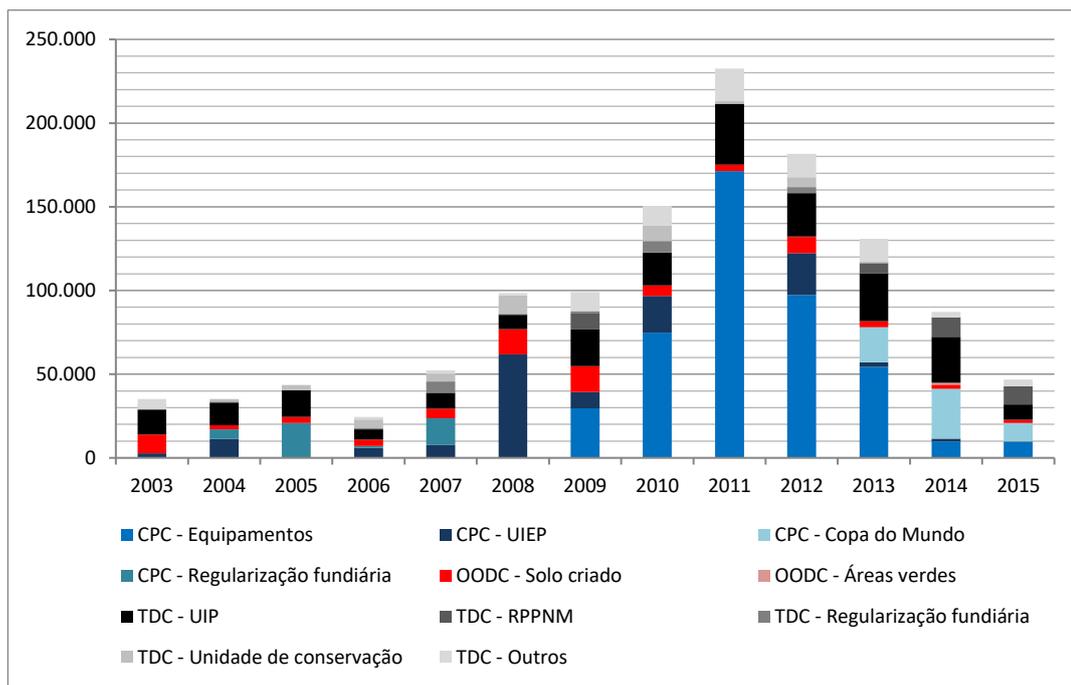
Resulta ainda surpreendente o uso desmedido do instrumento pelo poder público municipal, como meio de angariar recursos para a melhoria e ampliação da infraestrutura, de forma a gerar o adensamento em outras porções do território, que

²⁸ De mais fácil aplicação, a definição da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário não envolve o trâmite burocrático entre secretarias e órgãos da prefeitura municipal para o cálculo da conversão de potencial e para a avaliação do preço da terra. Também, como lembra Polucha (2017), a aquisição direta do poder público municipal dispensa a necessidade de intermediação entre privados, a exemplo do que ocorre com a TDC.

²⁹ Além da desconsideração dos CAs, para o cálculo do potencial a ser “transferido” ao imóvel receptor, há ainda a incidência de um fator de correção, que varia em função do uso a que se destina o imóvel receptor e da zona em que se insere. Assim, o potencial “transferível” pode ainda ser majorado em sua quantidade, quando da definição de um fator de correção superior a 1.

implicarão na mesma carência por infraestrutura que busca combater. Se ao uso otimizado da infraestrutura existente destina-se a ferramenta, resultaria mais exitoso a execução combinada com outros instrumentos, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ainda sem um histórico de aplicação no município.

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



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo.

Elaboração: Polucha, 2017.

Nota: UIP – Unidade de Interesse de Preservação; UIEP – Unidade de Interesse Especial de Preservação; RPPNM – Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal.

4. Considerações Finais

A concepção original dos instrumentos baseados na lógica do solo criado no Brasil surgiu a partir de uma perspectiva progressista, compatível com políticas do Estado de Bem-Estar Social, a partir da qual se objetivava uma melhor qualidade de vida nas cidades e uma justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A sua tradução para o contexto brasileiro, entretanto, enfrentou a reação dos setores conservadores da sociedade, motivados pela defesa de seus interesses econômicos e patrimoniais. Contribuiu com esse cenário a guinada neoliberal vivenciada pelos

governos, que imprimiu no Estado os preceitos da desregulação, da livre competição e da defesa da propriedade privada, todos antagônicos à finalidade original dos instrumentos.

Apesar das aparentes contradições, o que se viu no Brasil foi um inusitado acordo entre movimentos sociais e empresariado, permitindo que fosse instituído a nível federal um novo marco regulatório sobre a política urbana. A prática, entretanto, mostra que, pelo menos em Curitiba, a flexibilização das condicionantes de aplicação tem afastando os instrumentos de seu viés redistributivo ou do almejado reequilíbrio urbano, em direção à finalidade exclusivamente arrecadatória, ainda que essa também sofra com os efeitos de tal flexibilização. Em decorrência, tem-se não só o comprometimento dos resultados esperados, mas especialmente o revés da política, permitindo ao setor privado apropriar-se da valorização fundiária, receber recursos oriundos da venda de potencial construtivo – reduzindo o que é destinado aos cofres públicos – e ampliar as externalidades negativas resultantes da verticalização.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO NETTO, D. T. Experiências similares ao solo criado. *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 44-54, 1977.
- AZEVEDO NETTO, D. T.; LIMA E MOREIRA, A. C. M.; AMBROSIS, C. NOGUEIRA FILHO, D. V. O “solo criado”. *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p 9-11, 1977.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* 2004. 215 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília. 2004.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 29 jul. 2017.
- CIFFONI, A. L. P. S. *Instrumentos de política pública para mudanças no uso e ocupação do solo urbano: Um estudo em Curitiba*. 2011. 278f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. 2011.
- CJ ARQUITETURA: revista de arquitetura, planejamento e construção. 16º ed. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.
- COSTA, M. L. C.; SANTOS, S. L. As experiências estrangeiras. *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p 92-96, 1977.
- CURITIBA. Decreto nº 408, de 22 de julho de 1991. Regulamenta a lei nº 6337, de 28 de setembro de 1982 e revoga o Decreto nº 443 de 5 de agosto de 1986. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 29 jul. 2017..
- CURITIBA. Lei nº 6.337, de 28 de setembro de 1982. Institui incentivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 29 jul. 2017.
- CURITIBA. Lei nº 7.420, de 16 de março de 1990. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a comissão de política habitacional. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 29 jul. 2017.
- CYMBALISTA, R; SANTORO, P. Outorga Onerosa do direito de construir: entre a regulação e a arrecadação. Colaboração: Fernanda Furtado e vera Rezende. In: Seminários Projetos Urbanos Contemporâneos, 2006, São Paulo.
- DEÁK, C. Acumulação entravada no Brasil: e a crise dos anos 1980. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.
- DEÁK, C. *Em busca das categorias da produção do espaço*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Annablume, 2016.
- FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru. *Anais...* Bauru, FAU Unesp Bauru / SESC Bauru, 2005.
- FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D. (Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. 1ed.Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p. 185-198.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MARELONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, F.; REZENDE, V. F.; OLIVEIRA, M. T. C.; YORGENSEN JUNIOR, P. BACELLAR, I. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: XII Encontro da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém. *Anais...* Belém: ANPUR, 2007.

HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução: Adail Sobral, Maria Estela Gonçalves. 5ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HORI, J. Efeitos econômicos da implantação do solo criado. *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p. 61-72, 1977.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. In: XVII Encontro da Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, São Paulo. *Anais...* Belo Horizonte: ANPUR, 2017.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: _____. (Orgs). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2012. p. 119-138.

SCHIFFER, S. R. Novos instrumentos de gestão urbana: entre as transformações sócioeconômicas e a participação de organizações sociais. In: 52º Congresso Internacional de Americanistas, Sevilha, 2006.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TOLEDO, F. L. O “espaço flutuante”. *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, p 97-98, 1977.