

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA LINHA VERDE

Questões acerca de sua legislação

Urban Operation of Linha Verde

Questions about legislation

Operación Urbana Consorciada Linha Verde

Reflexiones sobre la legislación

Eduardo Ambrosio – Programa de Pós-Graduação em Planejamento urbano da Universidade Federal do Paraná (PPU-UFPR), eduardoambrosio.arq@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho discute os pressupostos definidos pela regulamentação da Operação Urbana Consorciada Linha Verde (OUC Linha Verde) em Curitiba, compreendido o período entre 2011 e 2015. Os diversos aspectos que caracterizaram os discursos e as ações previstas pelas Leis N° 13.909/2011 e N° 14773/2015 que, respectivamente, originou e alterou a OUC Linha Verde, possibilitam a percepção de que a utilização das técnicas de planejamento urbano, em conjunto com as estratégias discursivas, oriundas do campo jurídico, contribuem para a consolidação de um cenário legitimador da atuação do mercado imobiliário. O artigo é composto por uma breve apresentação dos fundamentos do projeto urbano da OUC Linha Verde, dos resultados atingidos, da regulamentação de sua legislação, tendo como base os conceitos de alguns teóricos que oferecem importantes ferramentas de análise, notadamente na forma de categorias, pela problematização do processo de financeirização da terra, evidenciando a contradição entre valor de troca e valor de uso na produção dos espaços urbanos. Com base nisso, pode-se observar o protagonismo da propriedade privada como condicionante para o estabelecimento de políticas urbanas baseadas na financeirização da produção urbana.

Palavras-chave: Projeto urbano, legislação urbana, operação urbana, Linha Verde.

Linha de Investigação:

B2_Os Desafios da Cidade e do Território no Século XXI: B2.2_Desigualdades urbanas e segregação socioespacial;

ABSTRACT

This paper discusses the assumptions defined by the regulation of the Urban Operation Linha Verde (OUC Linha Verde) in Curitiba, between 2011 and 2015. The various aspects that characterized the speeches and actions provided for by Laws N° 13.909/2011 and N° 14773/2015 which, respectively, originated and changed the OUC Linha Verde, allow the perception that the use of urban planning techniques, together with discursive strategies, arising from the legal field, contribute to the consolidation of a legitimizing scenario of the real estate market. The article consists of a brief presentation of the fundamentals of the urban project of the OUC Linha Verde, the results achieved, the regulation of its legislation, based on the concepts of some theorists who offer important analysis tools, notably in the form of categories, by the problematization of the land financialization process, highlighting the contradiction between exchange value and use value in the production of urban spaces. Based on this, one can observe the role of private property as a condition for the establishment of urban policies based on the financialization of urban production.

Keywords: Urban design, urban law, urban operation, Linha Verde.

Linha de Investigação

B2_The Challenges of the City and the Territory in the XXI Century – B2.2_Urban Inequality and Socio-Spatial Segregation;

RESUMEN

Este artículo discute las suposiciones legales definidas por la regulación de la Operación Urbana Consorciada Linha Verde (OUC Linha Verde) en Curitiba, entre 2011 y 2015. Los diversos aspectos que caracterizaron los discursos y acciones previstas por las Leyes N° 13.909/2011 y N° 14773/2015 que, respectivamente, originaron y cambiaron la OUC Linha Verde, permiten la percepción de que el uso de técnicas de planificación urbana, junto con estrategias discursivas, provenientes del campo jurídico, contribuyen para la consolidación de un escenario legitimador del mercado inmobiliario. El artículo consiste en una breve presentación de los fundamentos del proyecto urbano de la OUC Linha Verde, los resultados alcanzados, la regulación de la legislación, a partir de los conceptos de algunos teóricos que ofrecen importantes herramientas de análisis, principalmente en forma de categorías, por la problematización del proceso de financiarización de la tierra,

destacando la contradicción entre valor de cambio y valor de uso en la producción de espacios urbanos. En ese sentido, se puede observar el papel de la propiedad privada como condición para el establecimiento de políticas urbanas basadas en la financiarización de la producción urbana.

Palavras chave: Diseño urbano, legislación urbanística, operacion urbana, Linha Verde.

Linha de Investigação

B2_Los Retos de la Ciudad y el Territorio en el Siglo XXI – B2.2_Desigualdad Urbana y Segregación Socio-espacial;

1. Introdução

É comum em várias cidades brasileiras o estabelecimento gradual de uma ocupação urbana ao longo das margens de uma rodovia. A rodovia passa por uma transformação ao longo do tempo por ser, inadvertidamente, de uma infraestrutura atratora, capaz de provocar adensamento urbano, para um obstáculo, capaz de segmentar a malha urbana e fraturar o tecido urbano circundante. A escala da malha urbana, frequentemente, não é compatível com a escala da rodovia, o que pode provocar diversos conflitos de segurança, de uso ou de ocupação.

Já a partir da década de 1960, data do Plano Preliminar de Urbanismo (PPU), estudo que contribuiu muito para os aspectos que tornariam conhecido o planejamento urbano da cidade de Curitiba como um *case* de sucesso, havia a percepção acerca dos cenários possíveis, vários deles confirmados posteriormente, causados pela sobreposição entre a, na época, BR 2 e a malha urbana circundante. Por isso, de maneira direta e/ou indireta, foram propostos sucessivos planos e projetos como uma tentativa de minimizar ou solucionar o problema. Os principais são o BR Vida (1992), o BR Cidade (1996) e, mais recentemente, a OUC Linha Verde.

O BR Vida tinha como principal preocupação a garantia da transposição de um lado ao outro da rodovia, propondo interseções em desnível, além de viadutos e espaços públicos, como parques.

O BR Cidade teve como característica a conversão do eixo rodoviário, prevendo sua absorção pela malha urbana diretamente afetada (o Contorno Leste, que iria desviar o tráfego pesado, já estava em execução nessa época), além de oferecer uma ocasião para um novo zoneamento para a área atingida pelo eixo, predominantemente de comércio e serviços, voltados ao uso mais consolidado ao longo da rodovia. Com a conclusão dos contornos Leste e Sul em 2002, expandiu-se o conceito de via urbana para “Eixo Metropolitano” e, em seguida, para a proposta da atual Linha Verde que, em termos de concepção de paisagem urbana, pode ser considerada como uma continuação de um processo iniciado com o projeto BR Vida.

A principal novidade, no entanto, estava relacionada à utilização de um dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade: a possibilidade de viabilizar os custos de parte das obras de requalificação urbana por intermédio de uma operação urbana consorciada, baseada na emissão de títulos negociáveis em mercado financeiro, os CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção).

2. Financeirização

Pela compra do CEPAC o empreendedor tem acesso à flexibilização de alguns parâmetros urbanísticos, como o uso do solo ou a opção de exceder o coeficiente de aproveitamento básico, dentre outras possibilidades.

As operações urbanas consorciadas foram alvo de diversas críticas, devido ao fato de que sua concepção de financiamento por meio de CEPACs depende da valorização imobiliária. Uma vez que o CEPAC e o terreno onde o potencial de construção poderá ser aplicado podem, simultaneamente, sofrer valorização, a comercialização do título pode ser um atrativo por si só, cuja consequência pode ser a especulação imobiliária. Isso pode acontecer de duas formas: pela valorização do próprio terreno no mercado imobiliário e por intermédio da negociação dos títulos no mercado secundário, como uma financeirização da especulação imobiliária tradicional. De acordo com Whitaker e Maricato (2002), referindo-se à Operação Urbana Consorciada Faria Lima, em São Paulo:

“(…) ao elevar as trocas da parceria público-privada a altos patamares de lucratividade com a venda de solo-criado em áreas de alta valorização, tais operações urbanas se afastam definitivamente das intervenções em pequena escala e acabam restringindo-se à setores em que haja efetivamente interesse da iniciativa privada em investir. Senão, não há como alavancar a operação. Vistas dessa forma, dificilmente se tornarão viáveis operações urbanas em áreas periféricas excluídas do mercado, pois nunca haverá interesse do setor privado em pagar por potencial construtivo adicional. Nesse sentido, operações urbanas como a da Faria Lima

acabam por concentrar um alto volume de investimentos, sejam eles públicos ou privados, em áreas já altamente valorizadas e beneficiadas por infraestrutura abundante, em detrimento das periferias que de fato, deveriam ser prioridade de investimento. Inclusive, a lógica dos CEPACs, como já foi dito, exacerba ainda mais tal concentração, por vincular definitivamente a operação às áreas com potencial de “valorização” do título”. (Maricato, 2002; Whitaker, 2002)

Esta condição parece exigir que, para que a operação urbana seja bem-sucedida, o espaço onde ela será aplicada deve ser atraente aos olhos do mercado imobiliário. Quando ocorre a opção por uma área excessivamente heterogênea ou mesmo de grande extensão territorial, o poder público municipal corre o risco de ter de arcar com um grande volume de investimentos, normalmente contraindo dívidas para promover a valorização da área. Caso não ocorra a valorização esperada, o ônus acaba ficando com a sociedade.

A valorização do solo como fundamento principal para o sucesso das operações consorciadas que fazem uso dos CEPACs também chama a atenção para a prevalência do valor de troca em detrimento do valor de uso.

Harvey (2016) expõe, como uma das contradições fundamentais do capital, aquela entre o valor de uso e o valor de troca:

“Consideremos, como exemplo, o valor de uso e o valor de troca de uma casa. Como valor de uso, a casa fornece abrigo; é um lugar onde se pode construir um lar e uma vida afetiva; é um espaço de reprodução diária e biológica (onde cozinhamos, fazemos amor, discutimos e criamos filhos); oferece privacidade e segurança em um mundo instável. A casa também pode funcionar como símbolo de status ou pertencimento social a um subgrupo, como sinal de riqueza e poder, como memória histórica (tanto pessoal como social), como algo arquitetonicamente importante; ou pode simplesmente ser admirada e visitada por turistas como uma criação bela e elegante (a casa da cascata de Frank Lloyd Wright, por exemplo). Pode ser uma oficina para um inventor ambicioso (como a famosa garagem que foi o epicentro do que viria a ser o Vale do Silício). Posso usar o porão da casa para esconder uma confecção clandestina, ou abrigar imigrantes perseguidos, ou transformá-lo em base para o tráfico de escravos sexuais. Podemos fazer uma lista imensa dos usos que uma casa pode ter. seus usos potenciais são incontáveis, aparentemente infinitos e, muitas vezes, puramente idiossincráticos. E o valor de troca da casa? Na maior parte do mundo contemporâneo, precisamos comprá-la, arrendá-la ou alugá-la para ter o privilégio de usá-la. Precisamos gastar dinheiro com isso. A questão é: quanto valor de troca é necessário para produzir os usos da casa e como esse “quanto” afeta nossa capacidade de impor os usos particulares que queremos e dos quais precisamos? Parece uma pergunta simples, mas a resposta é bastante complicada”. (Harvey, 2016)

Para que uma operação urbana tenha sucesso ela depende da valorização do solo urbano, como dito anteriormente, de duas formas: pela especulação imobiliária tradicional (aumento do valor de troca dos terrenos) e pela possibilidade de valorização dos CEPACs no mercado financeiro (aumento do valor de troca dos papéis no mercado de títulos). A atratividade de mercado dos CEPACs depende da valorização do solo e vice-versa.

Neste contexto, a propriedade privada, em detrimento da posse, ganha importância. Uma vez que a possibilidade de valorização está diretamente ligada ao sucesso da operação, qualquer fator de desequilíbrio (como a presença de ocupações irregulares, favelas, insegurança fundiária) pode prejudicar a rede de transações financeiras. De acordo com Rolnik:

“Substituindo a outorga onerosa “no balcão”, ou seja, a venda de potencial construtivo vinculada a projetos, a introdução do CEPAC avança na financeirização: modifica a forma jurídica da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de apropriação da renda, ao aproximar renda e juros em um único ativo financeiro” (Rolnik, 2015).

A lógica da operação urbana consorciada acaba privilegiando o valor de troca em detrimento do valor de uso, conforme explica Rolnik (2015):

“[...] é a necessidade de remuneração do capital financeiro investido nos processos de transformação urbanística que define seu conteúdo urbanístico. Por essa razão, não se trata mais da implementação de transformações urbanísticas como instrumentos de estratégias e planos de desenvolvimento futuro das cidades, definidos por e a partir das necessidades dos cidadãos, mas, [...] de um urbanismo de projetos, que privilegia a negociação em detrimento da regra majoritária e o contrato em detrimento da lei.” (Rolnik, 2015).

A consequência para o espaço urbano pode ser a descaracterização do valor de uso como fator determinante para a ocupação dos espaços. Isto pode ocorrer de várias formas, sendo as mais comuns a exploração da valorização dos papéis (CEPACs) e sua retenção em busca de mais valorização, a especulação imobiliária e a gentrificação. A priorização, por parte do planejamento urbano, público e institucional, do valor de troca

evidencia a utilização do solo como mercadoria em detrimento da utilização da cidade como moradia, espaço de lazer e de aprendizagem.

As estratégias utilizadas, no caso da OUC-LV, para o desenvolvimento da operação são baseadas em investimento, por parte da administração municipal, em infraestrutura viária para provocar a valorização dos terrenos no entorno e tornar assim mais atraente para o mercado a oferta de títulos de potencial construtivo adicional. Neste processo são subestimadas as características físicas ao longo da antiga rodovia, como a topografia desfavorável para a transposição de suas margens, os usos do solo consolidados pelas legislações anteriores, a configuração fundiária de lotes criados por antigos loteamentos e de lotes voltados para uso logístico e de apoio do tráfego rodoviário, além da extensão territorial e da heterogeneidade urbano-morfológica dos diferentes trechos que compõem o polígono definido pelo projeto.

3. Regulamentação da OUC-LV

A Lei Nº 13909 de 19 de dezembro de 2011 aprovou a Operação Urbana Consorciada Linha Verde. O perímetro (Fig. 1) da Operação Consorciada Linha Verde (OUC-LV) foi instituído pela mesma lei.

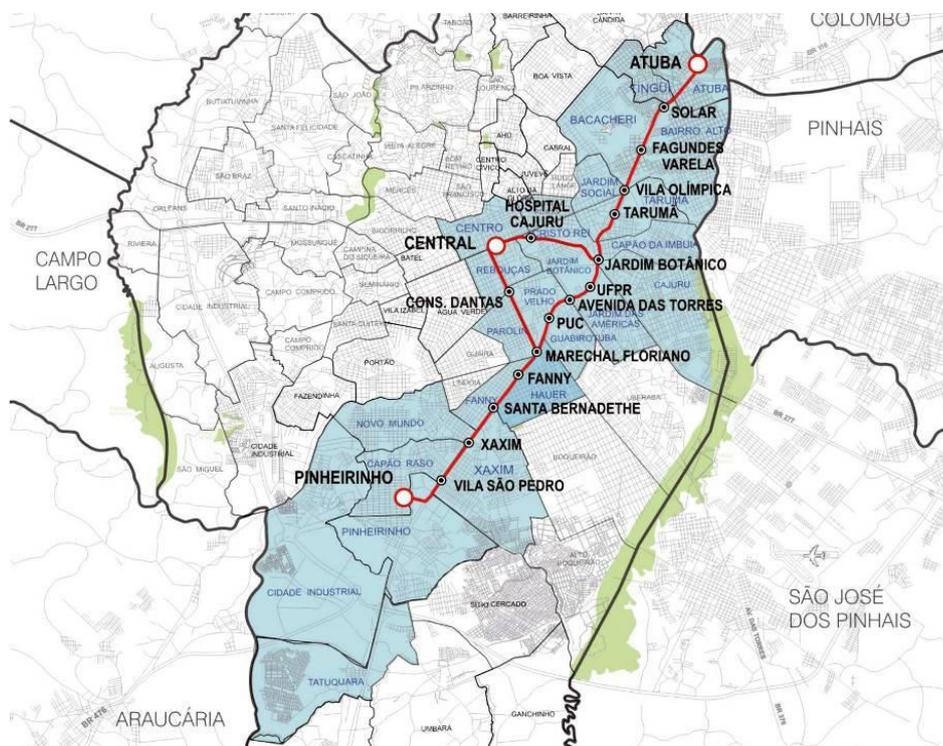


Fig. 1: OUC-LV e área de influência. Fonte: IPPUC, 2011.

Posteriormente, em 2015, foi promulgada a Lei 14773/2015, cujo objetivo foi oferecer maiores flexibilizações e incentivos urbanísticos para tornar mais atraentes os títulos CEPAC disponibilizados em leilão. Dentre os objetivos listados pela legislação, alguns estabelecem que, a partir da promulgação da lei, será promovida a “ocupação ordenada da região” mesmo tendo sido aquela área já contemplada pelos planos urbanos anteriores e suas revisões, inclusive com propostas de zoneamento específicas (voltadas aos usos comerciais e de serviços e, num dado momento, industriais).

Segundo a Lei 13909/2011, em sua Seção II, Art. 3º:

“O Programa de Intervenções, garantindo o desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a requalificação urbanística e ambiental, a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico, ciclovias e regularização fundiária das áreas de ocupação irregular [...]”. (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011).

Embora a lei faça uso da expressão “desenvolvimento urbano”, não há uma definição do que se entende por tal expressão. Da mesma forma, são colocados a “complementação do sistema viário” (obras de infraestrutura) e “espaços livres de uso público com tratamento paisagístico”. No primeiro caso há uma definição objetiva estabelecida pela própria infraestrutura existente no local. No segundo caso, não há maiores definições sobre a natureza dos espaços públicos e para quem serão produzidos.

De acordo com Bourdieu, no campo do direito, bem como no contexto da reprodução das relações em sociedade, os indivíduos pertencem a diferentes grupos, possuidores de capitais sociais que garantem em maior ou menor medida o poder de influência sobre as decisões e consequências das diversas políticas possíveis. Ele denominou essa inserção no contexto social como *habitus* (Bourdieu, 2003). Embora haja uma menção à regularização fundiária das áreas de ocupação irregular, é importante destacar que a lei de 2011 não previu uma política específica de interesse social. Somente em 2015, no texto de alteração da lei, foi incluído um inciso no Art. 9º, estabelecendo que o poder público municipal poderá conceder incentivo a empreendimentos destinados ao provimento de habitação de interesse social. Por outro lado, as obras de infraestrutura urbana realizadas, em sua maioria, privilegiaram o sistema viário, numa tentativa de provocar, por meio dessas obras, a valorização do solo no entorno da operação urbana consorciada.

A Lei 13909/2011 determina em seu Art. 18 um “Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Linha Verde”, coordenado pelo IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), formado por:

- a) 1 representante da Secretaria Municipal do Urbanismo – SMU;
- b) 1 representante da Secretaria Municipal de Finanças – SMF;
- c) 1 representante da Secretaria Municipal de Administração – SMAD;
- d) 1 representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA;
- e) 1 representante da Secretaria do Governo Municipal – SGM;
- f) 1 representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – Ippuc;
- g) 1 representante da Câmara Municipal de Curitiba;
- h) 1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná – Sinduscon-PR;
- i) 1 representante do Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná – Secovi-PR;
- j) 1 representante da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná – Ademi-PR;
- k) 1 representante do Conselho da Cidade de Curitiba – Concitiba.

A composição do grupo gestor evidencia a ideia de *habitus* desenvolvida por Bourdieu (2003). Estão presentes na relação os autores da lei (técnicos do IPPUC e das secretarias municipais) e os mais diretamente interessados (pelo aspecto econômico) na aplicação da lei, os representantes do mercado imobiliário.

Conforme observam Neto e Moreira (2013), sobre esta característica da lei:

“Ao se analisar a composição do Grupo de Gestão, que supostamente contaria com a participação de “entidades representativas da sociedade civil” [...] evidencia-se uma concentração do poder público municipal (7 – 63,4%) e de entidades relacionadas ao mercado imobiliário (3 – 27,3%), relegando à sociedade civil apenas uma vaga no grupo de gestão, representada pelo Concitiba. Agravando esse quadro, ao se ponderar os diversos questionamentos sobre a legitimidade do Concitiba (Silva et al., 2011; TDD, 2010; CED, 2011), que não segue a proporcionalidade entre sociedade civil e poder público estabelecidos pelas legislações estaduais e federais e não possui representatividade significativa de organizações da sociedade civil, torna-se frágil anuir a existência de participação popular no processo de implementação da OU Linha Verde”. (Moreira, 2013; Neto, 2013)

Sobre isso, conforme Bourdieu (2003):

“O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. [...]”. (Bourdieu, 2003).

Como a referência é feita ao campo do saber jurídico, é possível fazer um paralelo com o que ocorre na legislação urbanística. Neste campo estão envolvidos os mesmos agentes, capazes de garantir a legitimidade da lei com base numa competência. A dificuldade de leitura, o excesso de termos técnicos e a superficialidade de algumas assertivas afastam uma compreensão no sentido de sua objetividade.

Como exemplo, vale citar o trecho, no Art. 4º, inciso I, sobre as diretrizes gerais:

“[...] promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando à valorização dos espaços de vivência e de uso público” (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011).

A utilização de um termo, na lei, como “ocupação ordenada” pressupõe que há, naquele território, uma ocupação desordenada, mesmo aquela área tendo sido objeto de zoneamentos urbanos e projetos de infraestrutura, desde a década de 1960. As “diretrizes urbanísticas” citadas no mesmo inciso não são listadas pelo texto da lei. A “valorização dos espaços de vivência e de uso público” não são incentivadas pelas ferramentas de financeirização e sim a venda de potencial adicional de construção.

No “Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde”, emitido pela Prefeitura Municipal de Curitiba, disponibilizado em 23/05/2016, constam informações como a quantidade de CEPACs a serem emitidos (quatro milhões, oitocentos e trinta mil), o custo estimado das intervenções da OUC Linha Verde (R\$ 1.655.313.135,02) e o prazo estimado para vigência da operação (25 a 30 anos). É interessante notar, porém, o montante investido até o momento (quase um terço do total previsto ao longo de menos de um quarto do tempo transcorrido para completar o tempo de vida da operação) em relação ao retorno obtido considerando o mesmo período (menos de 4% dos CEPACs foram comercializados). Além disso, fica evidente a ênfase, na concepção da operação urbana, do papel fundamental conferido à necessidade de alavancagem baseada na comercialização de títulos financeiros e valorização imobiliária do solo, indicando a importância do valor de troca em detrimento do valor de uso como estratégia de desenvolvimento urbano.

Os leilões realizados para venda dos títulos não obtiveram o sucesso previsto. Cientes das dificuldades na alavancagem da OUC, devido ao baixo número de CEPACs comercializados, o IPPUC e a Prefeitura de Curitiba propuseram revisões na legislação, por meio da Lei 14773/2015, com o objetivo de tornar mais atraente para o mercado o investimento na área. As propostas flexibilizaram mais os parâmetros urbanísticos, incluindo áreas não computáveis maiores, incentivos para estacionamentos e contrapartidas para empreendimentos que apresentassem dispositivos adicionais para drenagem e contenção de águas pluviais.

É importante ressaltar, ainda, os trechos que fazem menção a uma possível estratégia, na forma de conjunto de diretrizes, definida para o caso de ocupações irregulares. No Art. 3º, inciso III: “relocação de moradias em áreas de risco, de preservação ambiental e em situação de vulnerabilidade”. (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011).

Em seguida, no Artigo 4º, inciso II: “desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em área de ocupação irregular ou em situação de vulnerabilidade, com previsão de relocação das famílias, melhoramentos e reurbanização das áreas degradadas”. (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2011).

O texto não define um prazo para a elaboração de projetos de melhoramento ou reurbanização e para a resolução do problema da ocupação irregular. Além disso, não especifica onde estão localizadas as ocupações irregulares.

A generalidade, característica do estabelecimento de diretrizes, não permite um acompanhamento detalhado do andamento das ações previstas na lei. Nesse caso, as únicas ações seriam a relocação de famílias e o desenvolvimento de um “programa que garanta o atendimento” da população em área irregular.

Como não há um prazo limite definido para estas ações e há, no Grupo de Gestão, apenas um representante da sociedade civil, numa eventual revisão de prioridades a ser deliberada pelo grupo, não há nenhuma garantia de que sejam priorizadas a readequação, a reurbanização e a melhoria das condições urbanas nas áreas de ocupação irregular.

4. Resultados da OUC-LV

Os resultados obtidos pela OUC-LV podem ser observados na Tabela 1, com base nos relatórios disponibilizado trimestralmente pela Secretaria de Urbanismo da Prefeitura de Curitiba. Os relatórios trazem os números globais acumulados na operação, referentes aos CEPACs utilizados e à Área Adicional de Construção (ACA), considerando a operação urbana desde seu início. Pela análise dos dados, no oitavo ano de vigência da OUC-LV. Estes resultados podem ser considerados aquém das expectativas.

		Norte		Central		Sul		Totais		
		Residencial	Não residencial	Residencial	Não residencial	Residencial	Não residencial	Total Residencial	Total não residencial	Total
2012	ACA			1169,31		5749,87	7097,5	6919,18	7097,5	14016,68
	CEP AC	449		1650		6918	6453	9017	6453	15470
2013	ACA							0	0	0
	CEP AC	321				387		708	0	708
2014	ACA	566,04		2958,26	1307,79	7922,09		11446,39	1307,79	12754,18
	CEP AC	731		3542	1959	630		4903	1959	6862
2015	ACA			818,69	44857,91	7857,71		8676,4	44857,91	53534,31
	CEP AC	374		1096	105704	6141		7611	105704	113315
2016	ACA					2253,06		2253,06	0	2253,06
	CEP AC					1669		1669	0	1669
2017	ACA	1847,37	50,2	101,08		1307,43	972,8	3255,88	1023	4278,88
	CEP AC	1320	44	102		1155	982	2577	1026	3603
2018	ACA		181,34	4569,53	12,56	860,28		5429,81	193,9	5623,71
	CEP AC		158	6638	15	641		7279	173	7452
2019	ACA			211,48				211,48	0	211,48
	CEP AC			83				83	0	83
Total ACA		2413,41	231,54	9828,35	46178,26	25950,44	8070,3	38192,2	54480,1	92672,3
Total CEPAC		3195	202	13111	107678	17541	7435	33847	115315	149162

Tab. 1: OUC-LV – resultados acumulados. Fonte: IPPUC, 2019.

A expectativa de arrecadação da Prefeitura de Curitiba era de 1,2 bilhão de reais com a comercialização dos títulos. Na prática, um grande volume de obras já foi executado, com um custo, até 2015, de 500 milhões. Deste montante, metade veio do Governo Federal (PAC), 40% do BID e 10% da Agência Francesa de Desenvolvimento (Stroher, 2015).

É interessante observar também a quantidade de CEPACs efetivamente utilizada na construção de edifícios: de acordo com o Relatório do 1º Trimestre de 2017 da OUC Linha Verde (IPPUC), de um estoque inicial de 4.475.000,00 m², foram utilizados, até aquele momento, 85.618,93 m², restando um saldo de 98,09% do valor original. Ainda, de acordo com o relatório, 32.355,73 m² foram utilizados para o uso residencial e 53.263,20 m² para o uso não residencial.

5. Considerações Finais

Uma relação fundamental com o direito, em projetos como o da OUC Linha Verde, além da necessária regulamentação por lei, é sua inserção no processo histórico de consolidação da ideia de propriedade privada como determinante da política urbana. Esta construção é compatível com o processo de mercantilização da terra. Por serem considerados uma mercadoria como qualquer outra, é possível a negociação dos lotes prevendo a futura materialização de seus usos, tornando a terra um ativo comercializável no mercado financeiro.

Para que seja possível a aposta na valorização de uma determinada área da cidade é necessário contar com a “previsibilidade” e a “calculabilidade”, discutidas por Capella (2002). Oriundas da formação do direito moderno, são caracterizadas, antes de tudo, como uma construção de conceitos jurídicos, como o de propriedade, legislado por parlamentos (formados por representantes dos setores dominantes das sociedades), interpretado por tribunais (cujos intérpretes têm suas origens nas classes dominantes), utilizada por intermédio de acadêmicos e juristas e garantida também pela estabilidade do sistema social-capitalista. Para que possa funcionar nesses termos, a forma da propriedade (e a segurança jurídica que dela decorre) faz uso da codificação (linguagem especializada e de domínio dos “técnicos”) e de sua interpretação.

Neste sentido, o direito é produzido, assim como a cidade. Para que uma operação urbana consorciada possa tornar-se realidade ela precisa virar lei. Esta chancela da lei vem acompanhada também dos vícios inerentes ao processo histórico de formação da sociedade, como a desigualdade, a formação e o consumo incessante de mercadorias, tornando o projeto urbano e suas premissas partes constituintes deste processo.

Além disso, a tecnicidade e o caráter hermético da regulamentação são potencializados pela sobreposição dos saberes, urbanístico e jurídico. Embora haja, expressamente, a obrigatoriedade de participação da sociedade no processo de planejamento urbano, a dificuldade dessa participação fica mais evidente.

O discurso, capaz de estabelecer diretrizes, não estabelece os meios necessários para que estas diretrizes sejam realizadas. No mesmo sentido, não há um esforço por parte do poder público em legitimar as soluções apresentadas na forma de desenhos e relatórios, para além da legitimação via legislação.

Por outro lado, as prestações de contas para os investidores são trimestralmente detalhadas, o que evidencia um claro desequilíbrio quanto à prestação de contas e de resultados para as diferentes parcelas da sociedade diretamente afetadas pelas políticas urbanas.

Referências

- Bourdieu, P. (2003) *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Capella, J. R. (2002) *Fruto Proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Curitiba. (2000) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Adequação do Plano Diretor ao Estatuto das Cidades. Curitiba: IPPUC.
- Curitiba. (1985) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano. Curitiba: IPPUC.
- Curitiba. (2004) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Plano Diretor 2004: o planejamento urbano de Curitiba. Curitiba: IPPUC.
- Curitiba. Lei Municipal 13.909/2011 (2011). Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde e estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde. Curitiba, PR. <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2012/00112769.pdf>
- Curitiba. Lei Municipal 14.773/2015 (2015). Dispõe sobre alteração da Lei 13909, de 19 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Curitiba, PR. <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2015/00175700.pdf>
- Curitiba. Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde (2016). Curitiba, PR. http://www.ippuc.org.br/arquivos/OUC/Protocolo%20CVM%20130516/Prospecto_%2023_05_16.pdf

Curitiba. Plano preliminar de urbanismo (1965). Curitiba, PR.
[http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://ippuc.org.br/arquivos/site/Itddocumentos/D12/D12_010_B
R.pdf](http://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://ippuc.org.br/arquivos/site/Itddocumentos/D12/D12_010_BR.pdf)

Curitiba. Relatórios da Operação Urbana Consorciada Linha Verde (2019). Disponíveis em:
ippuc.org.br/ouc02.htm

Ferreira, J. S. W. e Maricato, E. (2002). *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade*. [https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2002/7/1/operao-
urbana-consorciada-diversificao-urbanstica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade](https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2002/7/1/operacao-urbana-consorciada-diversificacao-urbanistica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade)

Moreira, T. A. e Neto, P. N. (2013). Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. *Cadernos Metropolitanos de São Paulo* (São Paulo), 15/30, 583-603.

Rolnik, R. (2015) *Guerra dos Lugares – A Colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.