

# DEFINIÇÃO DE CONTEÚDO MÍNIMO DOS PROJETOS DE LEI DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO - AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ELEITAS .....</b>	<b>2</b>
<b>2 PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA A COMPOSIÇÃO DAS OUCs.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Estratégias de Desenvolvimento Urbano para as Operações Urbanas Consorciadas</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Participações Privadas nas Operações Urbanas Consorciadas.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.1 Aspectos Gerais.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.2 Contrapartidas .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2.3 Incentivos à participação na Operação Urbana Consorciada.....</b>	<b>6</b>
<b>2.3 Etapas do processo de desenvolvimento.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3.1 Processo de definição dos Setores .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3.2 Processo de Zoneamento e Adequabilidade proposto .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3.3 Processo de desenvolvimento de pré-viabilidade Financeira .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4 Gestão e garantias nas Operações Urbanas Consorciadas.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4.1 Conselho de Gestão das Operações Urbanas Consorciadas.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4.2 Fundo Específico das Operações Urbanas Consorciadas .....</b>	<b>17</b>
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Análise de Riscos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Socioambientais .....</b>	<b>17</b>

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1 – Delimitação de 06 Áreas Prioritárias para Desenvolvimento de OUCs.. .....3**

## **LISTA DE APÊNDICES**

**Apêndice 1.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Litoral Central**

**Apêndice 1.2 - Minuta da OUC Litoral Central**

**Apêndice 1.3 - Anexo da minuta da OUC Litoral Central**

**Apêndice 2.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Rachel de Queiroz**

**Apêndice 2.2 - Minuta da OUC Rachel de Queiroz**

**Apêndice 2.3 - Anexo da minuta da OUC Rachel de Queiroz**

**Apêndice 3.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Eduardo Girão**

**Apêndice 3.2 - Minuta da OUC Eduardo Girão**

**Apêndice 3.3 - Anexo da minuta da OUC Eduardo Girão**

**Apêndice 4.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Centro-Oeste**

**Apêndice 4.2 - Minuta da OUC Centro-Oeste**

**Apêndice 4.3 - Anexo da minuta da OUC Centro-Oeste**

**Apêndice 5.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Leste-Oeste**

**Apêndice 5.2 - Minuta da OUC Leste-Oeste**

**Apêndice 5.3 - Anexo da minuta da OUC Leste-Oeste**

**Apêndice 6.1 - Relatório de desenvolvimento da OUC Papicu-Maceio**

**Apêndice 6.2 - Minuta da OUC Papicu-Maceio**

**Apêndice 6.3 - Anexo da minuta da OUC Papicu-Maceio**

## **1 INTRODUÇÃO - AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ELEITAS**

Este relatório trata do aprofundamento de cada uma das seis OUCs prioritárias, correlacionando as mudanças advindas dos aspectos urbanísticos, jurídicos e sociais das mesmas transformando-as em minutas de lei.

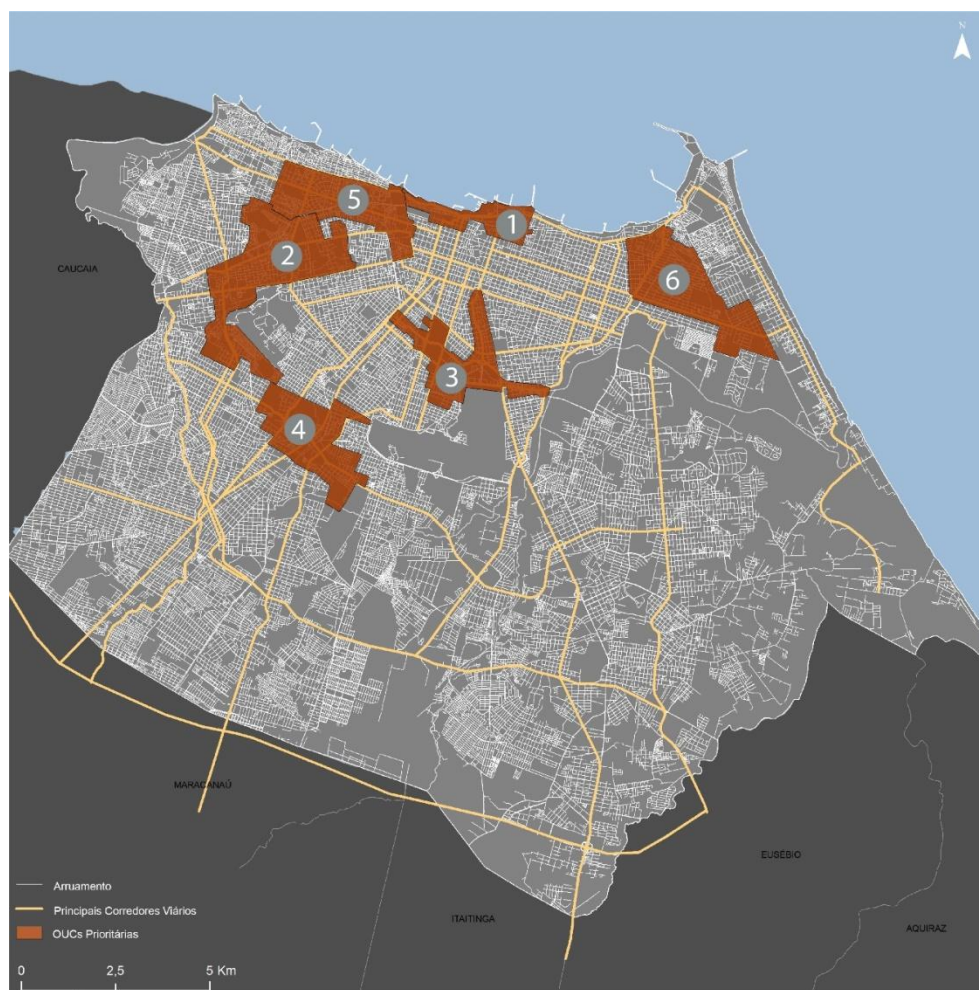


Figura 1 – Delimitação de 06 Áreas Prioritárias para Desenvolvimento de OUCs..  
Fonte - Quanta Consultoria Ltda.

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 1- OUC Litoral Central   | 4- OUC Centro-Oeste  |
| 2- OUC Rachel de Queiroz | 5- OUC Leste-Oeste   |
| 3- OUC Eduardo Girão     | 6- OUC Papicu-Maceio |

A partir das análises realizadas no Produto 3 - referente ao processo de identificação, hierarquização e conformação das OUCs – será desenvolvido o Produto 4, qual tem como objeto as minutas de lei de cada Operação Urbana Consorciada, assim este relatório tem o objetivo dispor todo as **estratégias de desenvolvimento, etapas de desenvolvimento e os principais aspectos** que embasarão as minutas de leis. Tais como:

- Aspectos das participações privadas nas Operações Urbanas Consorciadas;
- Divisão do perímetro de cada Operação Urbana Consorciada em setores de acordo com suas especificidades, vocações, potenciais de valorização e dinâmica atual de cada

área/setor dentro do perímetro da OUC, tendo em vista o que se propõe para dinâmica global da OUC. O objetivo da divisão em setores é a identificação da dinâmica: econômica, cultura, social e ambiental de uma região dentro do mesmo perímetro da OUC;

- Com base nas informações coletadas, na etapa de identificação e perímetro dos setores, será possível também caracterizar as fragilidades e deficiências de cada área/setor dentro do perímetro de uma OUC e no cruzamento de informações coletadas da Prefeitura Municipal de Fortaleza será traçado, um Programa de melhorias urbanas propostas para auxiliar nas contrapartidas necessárias para cada setor que compõe a OUC, servindo também de ajuste para negociações com os entes privados;
- Novos zoneamentos e novas adequabilidades de uso do solo, traçados a partir do cruzamento de informações do diagnóstico, legislações vigentes, dinâmica setorial identificada e a dinâmica global que se pretende para a OUC;
- Incentivos à participação na Operação Urbana Consorciada como: o uso de fachada ativa, fruição de lotes, remembramento de lotes, doações de áreas verdes, entre outros;
- Gestão e Garantias das Operações Urbanas Consorciadas. Como: estruturação do conselho gestor da OUC e a estruturação do Fundo para os recursos arrecadados;

Dando mais qualidade ao objeto do estudo optou-se para nesta fase o desenvolvimento de um cenário de pré-viabilidade financeira:

- Cenário de pré-viabilidade financeira, analisando cenários temporais de implementação das OUCs, explicitando números potenciais que poderão ser arrecadados e potencializados com o instrumento.

## **2 PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA A COMPOSIÇÃO DAS OUCs**

### **2.1 Estratégias de Desenvolvimento Urbano para as Operações Urbanas Consorciadas**

Dentro das premissas do planejamento e desenho urbano qualificativo buscou-se encontrar recursos para que em territórios de Operações Urbanas Consorciadas logre-se transformações efetivas a partir de pelo menos 5 particularidades atribuídas, como:

- Ambiente Urbano
- Uso e Ocupação do Solo
- Cadeia produtiva
- Áreas Livres e Verdes
- Mobilidade



No que se refere a **Ambiente Urbano**, almeja-se ao incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas, assim como à construção de habitações e melhor qualidade dos serviços básicos urbanos e o incentivo à recuperação e reciclagem de prédios públicos existentes.

Para **Uso e Ocupação do Solo**, pretende-se a oferta de usos diversificados e desenvolvimento de áreas funcionais e a reestruturação de zonas desativadas com mudança de usos e novas tipologias, assim como estímulo para a ocupação dos vazios urbanos e promover a ambiência no entorno de zonas ambientais e culturais pela compatibilização de tipologias arquitetônicas.

Na parte de **Cadeia Produtiva**, cobiça-se a produção de uma nova cadeia econômica de serviços avançados para as OUCs e novas cadeias tais como de economia criativa, de desenvolvimento regional e metropolitano nas regiões.

Para **Áreas Livres e Verde**, se promove a taxa mínima de áreas livres por morador em terrenos públicos, a flexibilização de taxas de permeabilidade via obras de drenagem e a minimização das barreiras visuais. Além do estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos, busca-se ainda a abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras.

No que conta na parte de **Mobilidade**, se pretende o adensamento de corredores de transporte estruturantes e ao ordenamento do espaço destinado ao transporte individual adequando os espaços destinados ao transporte coletivo.

## **2.2 Participações Privadas nas Operações Urbanas Consorciadas**

### **2.2.1 Aspectos Gerais**

Os proprietários de imóveis e empreendedores que pretendam aderir à Operação Urbana Consorciada deverão protocolizar propostas de projetos, dos quais deverá constar:

- Atendimento aos princípios e objetivos estabelecidos para a Operação;
- Atendimento aos parâmetros urbanísticos específicos para o setor e/ou zona da operação em que a gleba se localiza;
- Adequação e qualidade da proposta no tocante à solução dos problemas urbanísticos, sociais, ambientais e viários da área de abrangência da operação;

- Obrigações que o requerente pretenda assumir, considerando o rol de contrapartidas exigidas e, explicitadas, conforme cada caso, por meio de projeto arquitetônico, urbanístico e do projeto de execução de obras.

A proposta de empreendimento ou atividade, após regular análise e aprovação, será encaminhada para a Procuradoria Geral do Município que elaborará Termo de Compromisso que expresse o ato administrativo, as obrigações assumidas pelo proponente, garantindo a execução das contrapartidas decorrente da adesão à Operação Urbana Consorciada Litoral Central.

### **2.2.2 Contrapartidas**

As contrapartidas a serem exigidas dos proprietários e investidores privados em função dos ganhos decorrentes da utilização de Índice de Aproveitamento acima do Índice de Aproveitamento Básico, alterações de usos e parâmetros urbanísticos poderão ser pagos, como:

- Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo na forma da legislação específica;
- Transferência do Direito de Construir;
- Obras e serviços vinculados às finalidades e aos programas da Operação Urbana Consorciada, sem ônus para o Município e sem prejuízo de contrapartida financeira.

Se esclarece que as contrapartidas não isentam os proprietários e investidores privados das medidas mitigadoras e compensatórias apontadas nos instrumentos de gestão ambiental e urbanística.

### **2.2.3 Incentivos à participação na Operação Urbana Consorciada**

Na área de Operação Urbana Consorciada, o Poder Público incentivará a produção imobiliária da iniciativa privada, por meio de parâmetros qualificadores de ocupação e ambientais, de modo a gerar maior fruição pública nos terrenos dos empreendimentos, fachadas ativas no térreo dos edifícios, ampliação das calçadas, sustentabilidade ambiental e a eficiência energética das edificações. São parâmetros qualificadores da ocupação, de modo a promover melhor relação e proporção entre espaços públicos e privados e gerando novas formas urbanas:

**Fachada ativa:** o uso não residencial com acesso direto e abertura independente para o logradouro, no nível da circulação de pedestres, de modo a facilitar o acesso a comércio e

serviços.

**Fruição pública de lotes privados:** consiste em tonar de uso público áreas particulares, com o propósito de promover a qualificação urbana e ambiental, proporcionar áreas de sociabilidade, ampliar calçadas, diversificar usos e formas de implantação de edificações e aprimorar ambiência urbana.

**Destinação de área para alargamento do passeio público:** Para fins de alargamento do passeio público, os recuos exigidos para os lotes lindeiros a específicos logradouros, de acordo com a Operação Urbana Consorciada, serão deduzidos e incorporados à calçada uma faixa de terreno.

**Sustentabilidade ambiental e a eficiência energética das edificações:** os parâmetros de qualificação ambiental, de modo a promover a sustentabilidade ambiental e a eficiência energética das edificações, são os definidos pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem na obtenção da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), em relação à obtenção de uma elevada eficiência energética. Os requisitos de avaliação da conformidade para eficiência energética de edificações são aqueles definidos na respectiva legislação vigente do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

### 2.3 Etapas do processo de desenvolvimento

O processo de desenvolvimento e detalhamento das áreas de cada Operação Urbana Consorciada foi estruturado uma vez vencido o objeto do produto III, no qual foram identificados e hierarquizados os seis perímetros e suas ponderações entre si.

Em seguida, percebeu-se que as informações são cumulativas e alguns dados com fugacidade, pois se trata das dinâmicas da cidade optou-se por processo sistêmico. Quanto ao detalhamento dos perímetros, definiram-se duas grandes fases para o estudo. A **primeira fase** objetivou traçar os **princípios e objetivos concomitantemente ao diagnóstico** de cada área e a **segunda** foi estruturada em **três processos de desenvolvimento paralelos** – o **processo de setorização, o processo de zoneamento e processo de pré-viabilidade financeira** – assim, sendo complementares entre si.

**Princípios e Objetivos:** Os princípios e objetivos foram identificados e ratificados ao longo do estudo com base nas premissas de Ambiente Urbano, Uso e Ocupação do Solo, Cadeia produtiva, Áreas Livres e Verdes e Mobilidade.



**Diagnóstico do perímetro:** paralelamente à identificação de princípios e objetivos, foi desenvolvida a etapa de diagnóstico, o qual auxiliou a etapa de objetivos como subsídio para a segunda fase do estudo.

Seguidamente à primeira fase, foram desenvolvidos paralelamente:

**Processo de setorização:** identificando potencialidades e especificidades de cada micro-área do perímetro, juntamente com o cruzamento dos objetivos da OUC, assim auxiliando as contrapartidas ideais para a área e desenvolvimento do plano de melhorias urbanas. O objetivo da divisão em setores é a identificação das dinâmicas econômicas, culturais, sociais e ambientais de uma região dentro do mesmo perímetro da OUC;

**Processo de zoneamento:** desenvolvido um cruzamento de informações coletadas do diagnóstico juntamente com os zoneamentos atuais;

**Processo de pré-viabilidade financeira:** com base nas informações coletadas, pode-se cruzar com a metodologia utilizada na identificação do uso do solo, chegando ao mapa síntese e estimativas de áreas para os cálculos de pré-viabilidade financeira;

**Ao longo do processo,** também foi desenvolvida a definição das formas de participação privada, estruturação da gestão, como o conselho gestor e garantias de fundos das Operações Urbanas Consorciadas.

### **2.3.1 Processo de definição dos Setores**

Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes nos territórios contidos nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, foram conjeturadas as divisões dos mesmos em setorizações que privilegiassem as funções relacionadas com a paisagem urbana, a distribuição espacial da população, as atividades econômicas e sociais, a oferta de infraestrutura e de serviços urbanos, assim como temporalidade e de poder de desparamento potencial.

Dessa forma, todas as Operações Urbanas estudadas foram segmentadas, buscando melhores efeitos de reestruturação e de qualidade urbana nas áreas de abrangência das operações, ampliando seus potenciais e visando a melhoria da qualidade de vida de seus atuais e de seus futuros moradores e a sustentabilidade social, ambiental e econômica da região. Também no processo de setorização, ao longo do estudo, identificaram-se e confirmaram-se as contrapartidas necessárias, gerando um plano de melhorias urbanas.

### **2.3.2 Processo de Zoneamento e Adequabilidade proposto**

No detalhamento de cada OUC um ponto central é a definição do novo zoneamento e suas referências paramétricas a serem incorporadas na legislação específica. Os zoneamentos propostos foram embasados nas considerações urbanísticas postas por leis vigentes, como o próprio Plano Diretor – nº062/2009 e a LPUOS – nº236/2017, instrumentos urbanos esses previsto no Estatuto da Cidade, assim vislumbrando um novo zoneamento condecorando uma escala mais próxima de bairro, criando regimes urbanísticos distintos, os quais definem os dispositivos que regulam a paisagem local.

O art. 32, caput, do Estatuto da Cidade determina a vinculação da operação urbana consorciada ao Plano Diretor (lei municipal específica, baseada no plano diretor). A referida exigência possui dois sentidos que se complementam:

- i) A exigência de previsão no plano diretor da possibilidade de utilização de operações urbanas consorciadas e;
- ii) O da necessária compatibilidade entre o conteúdo da lei específica da operação – e do plano que lhe é inerente – com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O segundo sentido diz respeito à coerência da operação urbana com o planejamento urbanístico expresso no Plano Diretor – nº062/2009. Assim uma vez, que o planejamento da cidade é embasado em parâmetros urbanos apresentados no Plano Diretor – nº062/2009. Dessa forma, o Plano Diretor ao impor um índice de aproveitamento máximo para as operações urbanas consorciadas nitidamente exigiu a utilização do índice de aproveitamento na formatação das operações assim como consequentemente os outros parâmetros urbanos postos, tais como taxa de ocupação, taxa de ocupação de subsolo, taxa de permeabilidade, altura máxima, área mínima do lote, sendo geradores da forma urbana da cidade.

Somente uma revisão do Plano Diretor, poderia possibilitar a instituição de uma operação urbana consorciada que não fixasse os parâmetros urbanos já estabelecidos no Plano Diretor de Fortaleza ou usasse outros parâmetros balizadores de forma urbana.

Dessa maneira foram sobrepostos os perímetros de macrozoneamento e zonas especiais observando as áreas que possuíam maiores restrições/limitações, sendo estas:

- Sociais (ZEIS, ZEPH)

- Ambientais (ZPA, ZRA)
- ZEDUS, por se tratar de um concorrente efetivo para o perímetro da operação, como comentado no produto anterior.

Assim, o novo zoneamento em escala OUC é resultado de novos perímetros considerando estes atuais, possuindo **flexibilizações e direcionamentos de uso do solo** (a partir de novas tabelas de adequabilidades propostas, seguindo o parâmetro usado na LPUOS) para ressaltar os potenciais da operação e de cada setor propriamente tratado.

- Áreas com presença de recursos naturais e com territórios frágeis foram estimulados um tratamento diferenciado dos índices com estreitamentos em usos, permitindo atividades mais resilientes.
- Áreas dotadas de infraestruturas básicas e acessibilidade de transportes (presença de terminais de ônibus, estações de metrô e VLT, e vias arteriais influentes) foram possíveis maiores permissões dos parâmetros urbanos para incentivo de adensamento.
- Áreas com grandes problematizações sociais com pendências em habitação e urbanidades e com existência de ZEIS foram estimulados incentivos para habitação social e parâmetros urbanos sociais e direcionamentos de contrapartidas.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza - LC nº236/2017, estabelece que a adequabilidade das atividades em todo o município ocorre em função do zoneamento e da classificação viária (art. 64). A implantação das atividades no Município de Fortaleza só ocorre depois de verificada a sua adequabilidade (art. 65, da Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017).

A proposta é readequar novos usos estimulando ocupações que condizem com o potencial de cada setor da Operação Urbana Consorciada, que os interessados poderão aderir. Dessa maneira esclarece que a metodologia utilizada nos mais diversos estudos para traçar o desenho (econômico, social e jurídico) das Operações Urbanas Consorciadas levaram em consideração o direito posto, ou seja, as normas vigentes, dentre as quais se destaca a LPUOS – LC nº236/2017 e o Plano Diretor – nº062/2009. Assim:

- Os zoneamentos e os parâmetros de uso e ocupação do solo aplicáveis à área de abrangência da Operação Urbana Consorciada;

- Os usos permitidos e permitidos com restrição são os descritos na Lei Complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017 – Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza;
- Os parâmetros de uso e ocupação do solo descritos nas tabelas contidas no Anexo da Lei referente serão aplicáveis e exigidos apenas aos interessados que pretendam aderir à Operação Urbana Consorciada;
- Os usos permitidos e permitidos com restrição são definidos e classificados de acordo com o disposto na legislação específica vigente;
- Para efeito de aplicação dos critérios estabelecidos nas tabelas, os usos não relacionados, bem como aqueles em desacordo, poderão ser objeto de outorga onerosa de alteração de uso do solo na forma da legislação específica.

Vale lembrar que, diante do aprofundamento das legislações vigentes e no processo de desenvolvimento dos novos zoneamentos da ocupação e adequabilidade do uso do solo, pode identificar que a forma urbana posta na cidade é um reflexo da legislação vigente. Assim, verificou-se a necessidade/oportunidade de implementação de novos conceitos urbanos que proporcionasse novos espaços e relações entre o público e o privado, como forma de mitigação de “danos” urbanos. Dessa forma e a partir dos novos conceitos urbanos ainda não implementados no Município de Fortaleza, identificou-se a oportunidade de implementação deles nos perímetros de OUC, como forma de incentivar a participação nas Operações Urbanas Consorciadas (ver item - 2.2.3. Incentivos à participação nas Operações Urbanas Consorciadas).

### **2.3.3 Processo de desenvolvimento de pré-viabilidade Financeira**

#### **2.3.3.1 Mapa Sintaxe**

Como forma de caracterização da situação atual do território quanto ao uso do solo, foi classificado como primeiro eixo delimitador quanto ao terreno ser identificado com:

- Uso;
- Não uso/ grandes glebas.

Seguidamente, classificou as áreas identificadas como não ocupadas e grandes glebas, agrupando quanto a: **vazios urbanos, ativos públicos e áreas verdes** e quantos aos terrenos primeiramente analisados quanto a ocupados agrupou quanto a **áreas sociais, áreas consolidadas, áreas subutilizadas, áreas de reestruturação**.

**Vazios:** Vazios urbanos estão situados em regiões centrais e, portanto, privilegiadas dotadas de boa infraestrutura e de diversidade e equipamentos públicos; e/ou imóveis não edificados cujo coeficiente de aproveitamento é igual à zero.

**Ativos Públicos:** Terras disponíveis, na sua maioria sem ocupação e estratégicas pertencentes ao município, estado ou união que podem potencializar a capacidade de suceder a OUC;

**Praças e áreas verdes:** Áreas verdes já existentes ou áreas com potencial de transformação em praças, parques ou conexões de sistema verde.

**Área social:** Territórios com presença de comunidades situadas em área de risco e/ou insalubres; que apresentavam uma malha com fragilidade social

**Consolidados:** São áreas cujas limitações de transformação são mais restritas devido à existência de adensamento ou consolidação em aspectos de ocupação ou de especificidades de uso.

**Subutilizados:** Terrenos que não estão ocupados na totalidade que é permitido quanto aos parâmetros urbanístico e/ou o uso do solo pode-se ser alterado, como desdobramento novas atividades a serem desenvolvidas na área. Como: próxima a corpos d'água; áreas de fábricas, galpões, concessionárias (ocupam grandes terrenos); igrejas com grandes terrenos; lotes para aluguel;

**Reestruturação:** Áreas cujas limitações de transformação são restritas devido à existência de adensamento ou consolidação em aspectos de ocupação ou de especificidades de uso, porém possuem importância de transformação para a efetivação de novas atividades e usos no perímetro da OUC, sendo estratégicas para a mesma.

Dessa forma, de acordo com as características de cada padrão estabelecido, pode-se verificar a quantidade de M<sup>2</sup> de áreas para cada padrão de uso do solo estabelecido para o estudo considerando o tempo de alteração de uso do solo ou a necessidade de alteração.

### **2.3.3.2 Critérios para definição de cenários**

**Potencial Construtivo e de Valor:** A sinalização do potencial construtivo de uma Operação Urbana Consorciada - OUC depende de um conjunto de parâmetros urbanos que indicam o valor máximo de área que pode ser oferecida ao mercado. Esses parâmetros consideram variáveis como: terrenos vazios; áreas subutilizadas; aumento ou redução dos índices de aproveitamento;



parcelamento e uso do solo; áreas permeáveis, dentre outros fatores que podem ser flexibilizados pelo poder público para tornar mais viável a comercialização de áreas que precisam ser reestruturadas ou potencializadas nos municípios.

Entretanto, para se viabilizar uma ocupação, comercialização e a plena efetivação dessas áreas não se dependem apenas da alteração de Parâmetros Urbanos. Um conjunto de variáveis exógenas à atuação da política urbana também deve ser considerado para a elaboração de cenários alternativos ao aproveitamento ótimo do potencial.

Em geral, devem ser consideradas as condições conjunturais do mercado e os aspectos socioeconômicos do município, como: nível de competitividade empresarial, ciclos econômicos, capacidade de investimento (tanto pública quanto privada). Essas condições e aspectos, por sua vez, dependem de variáveis micro e macroeconômicas relacionadas à qualidade e dinamicidade do ambiente de negócios local e nacional.

Uma definição mais aproximada do valor relativo da intervenção no potencial construtivo; no nível de emprego; na arrecadação; e no benefício gerado pela operação para o investidor; deve ser feita, de forma mais aprofundada, a partir da elaboração de planos de negócio e análise de viabilidade. Essas atividades permitem a verificação das condições e ambientes específicos que cada empreendimento irá encontrar no instante de decisão de investimento.

Determinantes das demandas imobiliárias: O aproveitamento do potencial construtivo de uma Operação Urbana Consorciada e, conseqüentemente, os benefícios adicionais que pode ser capturado pela população e pela classe empresarial, estão diretamente ligados com as condições de mercado. Destacam-se os fatores que afetam a demanda, particularmente, o nível de renda pré-intervenção, o dinamismo do entorno, o match entre os serviços e produtos oferecidos por cada empreendimento, além do perfil de consumo médio do indivíduo.

Pressupondo que uma intervenção urbana deve aumentar a área que o mercado poderá disponibilizar, deve-se avaliar a capacidade que os consumidores têm de adquirir o bem disponibilizado em maior quantidade, ao tempo em que se avalia a forma de aumentar o valor médio dos projetos. O aumento do nível de emprego da população, o crescimento do nível de renda média, o crescimento da população economicamente ativa e mudança de composição das famílias são fatores que podem induzir, efetivamente, ao aumento de demanda e, conseqüentemente, a intervenção privada em áreas que precisam ser potencializadas ou revitalizadas, viabilizando, portanto, a otimização do aproveitamento da área disponibilizada pelo mercado.

**Capacidade de investimento:** Um fator chave para a efetivação de uma Operação Urbana Consorciada é o aumento da capacidade de investimento da classe empresarial. Tal fator depende diretamente das condições de taxas de juros, conseqüentemente, da capacidade e facilidade de captar crédito e financiamento de forma competitiva, que, por sua vez, estão relacionados e dependentes de fatores como estabilidade macroeconômica e o perfil de financiamento.

**Concorrência entre os espaços:** Por saber que as condições de demanda, principalmente o preço de terreno e por sua vez custo da obra e conseqüentemente custo de oportunidade do capital, são afetados pela concorrência, a disponibilização de áreas e espaços dentro do município pelas operações urbanas consorciadas deve ser precedida de um planejamento urbano permanente no sentido de equacionar o nível concorrência entre os espaços do município, dado que esta pode dificultar o alcance aproximado do valor máximo de comercialização do Potencial Construtivo. Esse fator é importante, pois considera que cada terreno é intrasferível e não se desloca, pois é fixo no território.

**Cenários:** A partir do potencial construtivo e do valor de impacto da intervenção urbanas nas áreas selecionadas, será feito um estudo de cada operação definida no sentido de sinalizar os cenários que podem ser alcançados, projetando, os prazos e fases, para que o mercado esteja apto, considerando o lado “consumidor” e o lado “produtor”, a responder às expectativas de ocupação e construção das áreas, e aproveitar o máximo potencial construtivo e criar demanda efetiva por área.

**Ponderações:** Portanto, a demonstração do impacto de cada Operação Urbana Consorciada no emprego, na arrecadação, nos lucros e nos desdobramentos que os investimentos podem gerar na economia do município, são uma sinalização de quanto a ampliação do Potencial Construtivo pode gerar. A sinalização global desses valores é atemporal, ou seja, consideram a efetivação do potencial por completo. Entretanto, é importante mencionar que a atuação do poder público deve estar interligada com condições de mercado favoráveis, sendo fundamental a utilização da ferramenta de um planejamento urbano permanente na alteração dos índices e no cronograma de lançamentos oficiais dessas operações para tentar maximizar o aproveitamento desses potenciais, transformando-os em demanda efetiva ao longo do tempo.

**Parecer técnico:** A estratégia de identificação do impacto de um investimento tipo OUC foi iniciada a partir da estimação da elasticidade investimento-emprego para a cidade de Fortaleza. Por elasticidade entende-se o impacto de uma variação percentual no investimento na variação percentual no nível de emprego. A variável investimento utilizada é uma proxy do investimento real, notadamente uma subestimação, posto que considera apenas a soma do valor desembolsado pelo BNDES e o valor investido em formação de capital pela municipalidade da já referida cidade. Outros investimentos não foram considerados nessa análise. Para conseguir encontrar o valor projetado do investimento, realizou-se uma estimação do valor de mercado da OUC, multiplicando o valor médio do m<sup>2</sup> da área pelo valor da área disponível. Isso gera o potencial de mercado da OUC. A partir disso, como proxy de valor de investimento, utilizou-se o valor de Custo Médio das empresas do Setor com ações listadas em Bolsa como multiplicador do investimento para a partir dele gerar o resultado das variáveis de emprego.

A partir do impacto percentual observado do investimento sobre o emprego, foi realizada uma transformação considerando os níveis das variáveis em sua última observação no sentido de obter o multiplicador de emprego por milhão investido.

Encontrado o multiplicador de emprego, o passo lógico conseguinte é a estimação do efeito massa salarial por milhão investido. A estratégia pode ser resumida em dois passos. Primeiro foi calculada uma média dos salários médios dos setores econômicos envolvidos na OUC, a saber; serviços industriais de utilidade pública, administração pública, comércio e serviços. Considerando esta média salarial a massa salarial foi encontrada a partir do produto entre esta e o multiplicador emprego por milhão.

O efeito agregado da economia foi computado a partir de uma proxy obtida a partir da matriz-insumo produto versão 2013 construída com base nas contas nacionais de 2015 abrangendo 68 setores. O impacto foi calculado a partir do efeito do investimento inicial da construção civil e considera todos seus respectivos rebatimentos nos 68 setores considerados pela matriz. Esse cálculo pode ser denominado de desdobramentos.

O impacto em termos de geração de arrecadação tributária foi estimado como uma aproximação a partir do que a principal empresa S.A listada pela BMF&Bovespa como do setor da construção civil.

## **2.4 Gestão e garantias nas Operações Urbanas Consorciadas**

### **2.4.1 Conselho de Gestão das Operações Urbanas Consorciadas**

Os Conselhos de Gestão das Operações Urbana Consorciadas deverão ser coordenados

pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), contando com a participação de outros órgãos municipais e de entidades representativas da sociedade civil, visando à implementação do Plano de Melhorias Urbanas e o monitoramento de seu desenvolvimento. Os Conselhos de Gestão deverão ter basicamente a seguinte composição:

I) Representantes do Município:

- Um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA;
- Um representante da Secretaria de Governo – SEGOV;
- Um representante da Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA;
- Um representante da Secretaria de Habitação – HABITAFOR;
- Um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE;
- Um representante do Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR.

II) Representantes da sociedade civil:

- Um representante de organizações não governamentais com atuação no perímetro da Operação;
- Um representante de entidades profissionais, acadêmicas ou de pesquisa com atuação em questões ambientais;
- Um representante de empresários com atuação no perímetro da Operação;
- Um representante dos movimentos de moradia com atuação no perímetro da Operação;
- Três representantes de moradores ou trabalhadores do perímetro da Operação;
- Dois representantes de moradores ou trabalhadores do perímetro expandido Operação;

Aos Conselhos de Gestão das Operação Urbana Consorciadas caberão:

- Formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos;
- O controle geral da operação urbana consorciada instituída por esta Lei;
- Definir as prioridades e acompanhar a implementação do Plano de Melhorias Urbanas;
- Acompanhar e propor o aprimoramento do plano e projetos urbanísticos previstos no Plano de Melhorias Urbanas;
- Identificar e propor formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a

consecução dos objetivos da Operação Urbana Litoral Central;

- Acompanhar as dúvidas e encaminhamentos relativos a aplicação da presente Lei;
- Promulgar seu Regimento Interno, bem como propor sua revisão;
- Propor a revisão da presente Lei;

#### **2.4.2 Fundo Específico das Operações Urbanas Consorciadas**

Todos os recursos arrecadados em função do disposto da destinada Operação Urbanos Consorciada deverão ser destinados ao Fundo Municipais de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em conta segregada para a presente Operação, e aplicados exclusivamente às ações, objetivos e programas relacionados à Operação Urbana Consorciada.

Deverá ser destinado, sempre, um percentual do total dos recursos arrecadados destinados à construção e recuperação de habitações de interesse social, bem como à reurbanização das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), regularização fundiária, construção de habitações de interesse social, requalificação de aglomerados subnormais, conservação e restauro de bens com apelo histórico, preservação de parques e rios e obras de mobilidade existentes no perímetro das Operações, incluindo, para a consecução desses fins, a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

#### **3.1 Análise de Riscos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Socioambientais**

O risco é inerente à atividade de qualquer organização. Para os fins do presente trabalho, considera-se risco a probabilidade de que um evento ocorra e afete negativamente os objetivos, processos de trabalho e projetos de OUCs elaborados e sugeridos ao contratante. O objetivo é realizar uma avaliação prévia quanto aos riscos que os projetos apresentam em suas dimensões políticas, institucionais, jurídicas e socioambientais.

Os riscos políticos são aqueles relacionados às eventuais oposições aos projetos, seja por adversários políticos (oposição), por troca de governo (na hipótese de demora na aprovação dos projetos de lei) ou por mobilização da sociedade civil organizada através de canais de participação e controle social por associações de moradores ou ONGs, por exemplo. A forma de reduzir o risco em comento está atrelada à defesa de que os futuros benefícios obtidos com as operações serão distribuídos por todos. Não é ocioso lembrar que as OUCs propostas sugerem que parte



substancial das contrapartidas financeiras seja disponibilizada para a regularização fundiária, construção de habitações de interesse social, requalificação de aglomerados subnormais, conservação e restauro de bens com apelo histórico, preservação de parques e rios e obras de mobilidade.

Já os riscos institucionais aqui considerados são os relativos a problemas de coordenação institucional, desafio para grandes projetos urbanos, pois abrangem articulações governamentais e com distintos atores privados. Em outras palavras: há risco inerente à própria tramitação dos projetos de leis para a instituição das OUCs, ou seja, risco de rejeição ou de descaracterização dos projetos por meio de emendas. O contratante para abrandar esse risco deverá planejar e coordenar as ações, os assuntos, os relacionamentos e interlocuções políticas com a Câmara Municipal e com os organismos da sociedade civil para a aprovação dos projetos.

Por fim, os riscos jurídicos estão relacionados com a recente aprovação da Lei Complementar n. 236/2017, notadamente com a instituição de novas Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), e a possível aprovação de nova lei regulamentando a outorga onerosa da alteração do uso. Tais riscos dizem respeito à própria efetividade dos projetos de OUCs ora propostos na medida em que a sobreposição das referidas leis flexibilizando o regime urbanístico comum concorrerão em igualdade com o regime urbanístico específico a ser criado com a Operação, o que poderá retirar a atratividade desta última.

Como forma de atenuar o risco ora analisado o artigo 247 do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza que limita o índice de aproveitamento máximo nas áreas de operações urbanas consorciadas a 4 (quatro) deveria ser revogado e foram propostos incentivos e descontos nas propostas de OUC's, tais como desconto na outorga de alteração de uso para Projetos Especiais Polo Gerador de Viagens com área construída computável superior a 10.000m<sup>2</sup>.

Em termos de avaliação socioambiental, cada território possui suas especificidades. No caso da OUC Litoral Central, apesar de estar dividida, em grande parte, entre ZPA e ZO, porções da ZPA estão ocupadas com a INACE e a construção do aquário. Além disso, a área contempla um trecho do riacho Pajeú, que se encontra com as margens densamente ocupadas. Com grande importância histórica para a cidade, o Riacho Pajeú apresenta hoje, grande parte de seu curso encoberto, incluindo sua nascente. Vale lembrar que o riacho corta os bairros da Aldeota e Centro, que contam com grande intensidade de atividade urbana. O curso subterrâneo do riacho contribui para a falta de acompanhamento da qualidade da água do corpo hídrico, e essa ausência de monitoramento pode ser sentida na foz do Riacho, especialmente durante a estação chuvosa, que

acarreta no aumento de sua vazão. Também é necessário um cuidado específico para os trechos de orla ocupados pela INACE e o Marina Park Hotel, classificada como ZPA, objetivando a mitigação dos impactos na faixa costeira local. Cabe ressaltar também que a região é contemplada com cobertura de esgotamento sanitário e caracteriza-se pela presença de ZEIS e aglomerados subnormais como Poço da Draga e Moura Brasil.

Em relação à OUC Rachel de Queiroz, é uma região que se encontra em uma zona com infraestrutura de esgotamento sanitário. Os corpos hídricos formam um mosaico de áreas verdes na região. Em alguns trechos, é possível observar o desrespeito às margens do riacho que passa pelo Açude Santo Anastácio e segue até o Parque de Exposição Governador César Cals, onde acontece o evento da Expoece. No bairro Floresta, encontra-se a lagoa do Urubu. Com áreas residenciais e zonas subutilizadas em seu entorno, a lagoa apresenta indícios de eutrofização, mostrando que, apesar da infraestrutura de esgotamento na região, ainda há entrada de matéria orgânica. Apesar do alto potencial de crescimento econômico da região, é necessário reestruturar as margens dos corpos hídricos locais, aumentando a resiliência do ecossistema, além do controle de fontes poluidoras.

Na OUC Eduardo Girão, o canal da avenida Eduardo Girão foi feito a partir de um braço do Rio Cocó, seguindo até a Lagoa do Porangabussu. No encontro dos bairros Jardim América, Damas e Benfica, são possíveis observar alguns trechos habitacionais às margens do canal. Apesar de se encontrar em uma região com infraestrutura de esgotamento sanitário, é notável, em alguns trechos, fontes de esgoto doméstico ligadas diretamente ao curso do canal, que pode estar contribuindo com a poluição do Rio Cocó. A região conta com algumas áreas verdes e diversas áreas subutilizadas, indicando um grande potencial de investimento e de recuperação compensatória de áreas degradadas.

A OUC Centro Oeste, que compreende a Lagoa da Parangaba, está localizada entre avenidas com grande movimentação de veículos (João Pessoa, Augusto dos Anjos, Américo Bandeira e Gomes Brasil) e apresenta-se próxima a polos de atividades urbanas, como o Ginásio da Parangaba, o Shopping Parangaba e os terminais de ônibus da Lagoa e da Parangaba. Apesar de contar com infraestrutura de esgotamento sanitário, o entorno na Lagoa sofre com a invasão de residências e estabelecimentos comerciais em seus limites de margem. A Feira da Parangaba ocorre com frequência semanal em uma área concentrada da margem da Lagoa. A Feira acontece de maneira desordenada e com pouca fiscalização, gerando grande volume de resíduos e afastando possíveis transeuntes. A recuperação das margens da Lagoa da Parangaba poderia

abrir espaço para uma regularização da Feira da Parangaba, facilitando a preservação ambiental de seu entorno e possibilitando a execução de atividades socioculturais, atraindo a população para a utilização consciente do espaço urbano. A av. Silas Munguba tem início próximo ao terminal da Parangaba e se estende até as proximidades da Arena Castelão.

O trecho que segue até a UECE se encontra próximo a uma extensão de áreas vazias no bairro Itaperi, fazendo fronteira com os bairros Dendê e Maraponga. Ao contrário do que se encontra na Parangaba, estes bairros não apresentam sistema de esgotamento sanitário. As áreas vazias cortam zonas residenciais e formam um corredor que segue até o Parque Ecológico da Lagoa da Maraponga, que é frequentemente utilizado como área de lazer por moradores locais. A contaminação de áreas conectadas ao Parque contribui com o aumento da poluição da Lagoa da Maraponga, além da degradação e desvalorização de uma grande área residencial, tornando-a mais vulnerável a vetores.

Na OUC Leste Oeste, destaca-se a av. Francisco Sá, caracterizada pela presença intensa de atividade industrial. Dentro do bairro da Jacarecanga, é possível observar uma pequena área residencial em região ainda de praia, classificada como ZO de acordo com o Plano Diretor de Fortaleza, e deveria suportar uma taxa de ocupação máxima de entre 50% e 60%. O riacho Jacarecanga apresenta margens degradadas e expostas até a Escola Aprendizes-Marinheiros do Ceará. As ocupações encontram-se em ZPA, onde a taxa de ocupação deveria ser zero, e são caracterizadas como irregulares. A revitalização do riacho Jacarecanga beneficiaria a população residente e contribuiria para a região como atração ambiental e urbana, aumentando a vivência no espaço da cidade.