



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
VICE-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO – VRPG
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS DA CIDADE - MPCC

IVO LEONARDO SALES FREIRE

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO INSTRUMENTO
DE PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE FORTALEZA-CE**

FORTALEZA-CE

2018

IVO LEONARDO SALES FREIRE

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO INSTRUMENTO
DE PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE FORTALEZA-CE**

Trabalho apresentado como requisito para
obtenção de título de mestre no Mestrado
Profissional em Ciências da Cidade.

Área de concentração: Ciências da Cidade
Linha de pesquisa: Planejamento, gestão e
relações sociais da cidade.

Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Sheila C. Pitombeira
Co-orientador: M.Sc. Alexandre Weber

FORTALEZA-CE

2018

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

Freire, Ivo.

Operações Urbanas Consorciadas como Instrumento de Planejamento Urbano na cidade de Fortaleza-CE / Ivo Freire. - 2018
155 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional Em Ciências Da Cidade, Fortaleza, 2018.

Orientação: Sheila Pitombeira.

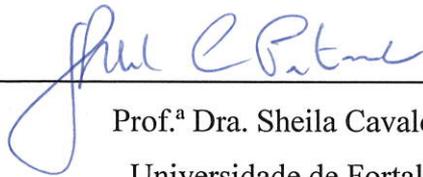
Coorientação: Alexandre Weber.

1. Planejamento e gestão urbana. 2. Operações urbanas consorciadas. 3. Instrumento de políticas públicas. 4. Plano urbanístico. I. Pitombeira, Sheila. II. Weber, Alexandre. III. Título.

IVO LEONARDO SALES FREIRE

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE FORTALEZA - CE**

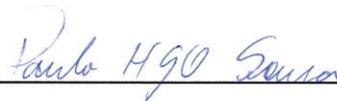
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dra. Sheila Cavalcante Pitombeira
Universidade de Fortaleza – UNIFOR



Prof.^a Dra. Cristina Maria Aleme Romcy
Universidade de Fortaleza – UNIFOR



Prof. Dr. Paulo Henrique Gomes de Oliveira Sousa
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Aprovada: 23 / 11 / 2018

Dedico este trabalho a meus pais, Teresa e Jair, que sempre me incentivam a seguir meus sonhos, lutas e conquistas. E a todos que acreditam em uma cidade socialmente mais justa.

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo estímulo e incentivo em todos os momentos, especialmente minha noiva Lise Fontenele, pelo apoio desde o início do mestrado e por ouvir sobre vários assuntos da minha pesquisa, mesmo não sendo esta área de seu interesse específico.

À minha orientadora, Profa. Dra. Sheila Pitombeira, pela confiança, paciência e presteza demonstradas durante toda a realização desta pesquisa.

Agradeço também ao co-orientador Alexandre Weber, pelas conversas esclarecedoras, não só ao final do trabalho, mas sempre quando se faziam mais necessárias.

Aos professores do Mestrado Profissional Ciências da Cidade, Andre Lopes, Antônio Rocha (Prof. Rochinha), Carla Camila Girão, Cristina Romcy, Flora Lima, Jackson Silva, Furlan Duarte, Newton Becker, Oyrton Junior, Rafaela Cardoso, Vera Lucia e Tatiana Quintela, pelos bons momentos de aprendizagem que tivemos no decorrer do ensino das disciplinas.

Aos colegas do mestrado, em especial aos amigos Rodrigo Ponce de Leon e Rodolfo Sanford, pela amizade incondicional durante todo o curso.

A todos os colegas da Quanta Consultoria Ltda., em especial, a colega de trabalho e amiga Lyvia Chaves, pela ajuda na elaboração dos mapas.

“O vento é o mesmo, mas sua resposta é diferente em cada folha.”

Cecília Meireles

RESUMO

A Operação Urbana Consorciada (OUC), instituto jurídico urbanístico regulamentado pelo Estatuto da Cidade, pode ser utilizada como ferramenta de planejamento e ordenamento do território, com base no reconhecimento de características locais, compartilhando obrigações e benefícios associados a processos de urbanização e ao envolvimento da sociedade civil na tomada de decisão sobre intervenções urbanas, quando em detrimento de legítimos interesses da coletividade. A implementação deste instrumento deve contar com a mediação entre os diversos interesses envolvidos e a criteriosa prioridade dada a Projetos Urbanos de alcance social, haja vista sua potencialidade de materializar os vários e complexos instrumentos de planejamento urbano inseridos no Plano Diretor dos municípios e que venham a criar fortes tensões nas conquistas sociais e no direito à cidade como um bem coletivo, preconizado pela CF/88. As experiências brasileiras de intervenções urbanas por meio de arranjos público-privados, também têm sido discutidas pela maneira em como vêm sendo aplicadas. As críticas vão desde o processo de gentrificação, em função da expulsão de moradores locais, aumentando a segregação socioespacial, e indo até as vantagens de questões financeiras de interesse do empresariado e investidores. As operações urbanas refletem as ideias estruturadas para discussão, mediante um conjunto de argumentos referentes ao processo de planejamento e de gestão da cidade, podendo conciliar políticas setoriais em áreas estratégicas, com a participação da sociedade civil na decisão de potencialidades locais e no reconhecimento de demandas. O desenvolvimento desta pesquisa mostra que as OUCs devem ser configuradas como um complexo de ações, procedimentos e medidas, permitindo a participação dos moradores, proprietários e dos usuários do local, no processo de transformação urbanística da cidade, constituindo-se em importante ferramenta capaz de induzir o desenvolvimento urbano e de apropriação da cidade.

Palavras-chaves: Planejamento e gestão urbana. Operações urbanas consorciadas. Instrumento de políticas públicas. Plano urbanístico.

ABSTRACT

The Consorted Urban Operations (OUC), a legal-urban institute regulated by the City Statute, can be used as a planning tool for the territory, based on recognition of local characteristics, sharing the obligations and benefits associated with urbanization processes and the involvement of civil society in decision-making on urban interventions, when in detriment of the legitimate interests of the community. The implementation of this instrument must rely on mediation among the various interests involved and a judicious priority given to Urban Projects of social scope, given its potential to materialize the various and complex urban planning instruments inserted in the Master Plan of the municipalities that create strong tensions in the social rights achievements and the right to the city as a collective good, as recommended by CF/88 (Federal Constitution, 1988). The Brazilian experiences of urban interventions through public-private arrangements have also been discussed in the way they have been applied. The criticisms range from the gentrification process due to the expulsion of local residents, increasing socio-spatial segregation, and go through the advantages of financial issues of interest to entrepreneurs and investors. Urban operations reflect structured ideas for discussion, through a set of arguments referring to the planning and management process of the city that can reconcile sectorial policies in strategic areas, with civil society participation in the decision of local potentialities and the recognition of demands. The development of this research shows that the OUCs should be configured as a complex of actions, procedures and measures, allowing the participation of residents, owners and users of the site, in the process of urban transformation of the city, constituting an important tool capable of inducing urban development and appropriation of the city.

Keywords: Urban planning and management. Consorted urban operations. Public policy instruments. Urban plan.

SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BC	Batalhão de Caçadores
BRT	Bus Rapid Transit
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
COURB	Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EXPOECE	Exposição Agropecuária Industrial do Ceará
FCS	Fortaleza Cidade Sustentável
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
HABITAFOR	Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IA	Índice de Aproveitamento
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INACE	Indústria Naval do Ceará
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPLAM	Instituto de Planejamento Municipal
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
LDDC	London Docklands Development Corporation
OU	Operação Urbana
OUC	Operação Urbana Consorciada
OO	Outorga Onerosa
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PPP	Parceria Público-Privada
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
UFC	Universidade Federal do Ceará
UH	Unidade Habitacional
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZAC	Zone d'Amenagement Concerté
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZIA	Zona de Interesse Ambiental
ZO	Zona de Orla
ZOM	Zona de Ocupação Moderada
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental

FIGURAS

FIGURA 1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA - OUC.....	32
FIGURA 2 MAPA DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FORTALEZA.....	51
FIGURA 3 GRÁFICO DE CRESCIMENTO POPULACIONAL.....	63
FIGURA 4 LINHA DO TEMPO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	69
FIGURA 5 MAPA GERAL DAS OUC'S APROVADAS EM FORTALEZA.....	71
FIGURA 6 DELIMITAÇÃO DA OUC FOZ DO RIACHO MACEIÓ.....	72
FIGURA 7 DELIMITAÇÃO DA OUC DUNAS DO COCÓ	76
FIGURA 8 DELIMITAÇÃO DA OUC JOCKEY CLUBE	79
FIGURA 9 DELIMITAÇÃO DA OUC SÍTIO TUNGA.....	83
FIGURA 10 DELIMITAÇÃO DA OUC LAGOA DO PAPICU.....	86
FIGURA 11 DELIMITAÇÃO DA OUC OSÓRIO DE PAIVA.....	91
FIGURA 12 DELIMITAÇÃO DA OUC LAGOA DA SAPIRANGA.....	96
FIGURA 13 MAPA GERAL DAS "NOVAS" OUCs EM FORTALEZA	121
FIGURA 14 DELIMITAÇÃO OUC LITORAL CENTRAL.....	123
FIGURA 15 DELIMITAÇÃO DA OUC RACHEL DE QUEIROZ	127
FIGURA 16 DELIMITAÇÃO DA OUC LESTE-OESTE.....	131
FIGURA 17 DELIMITAÇÃO DA OUC CENTRO-OESTE.....	134
FIGURA 18 DELIMITAÇÃO DA OUC EDUARDO GIRÃO	138
FIGURA 19 DELIMITAÇÃO DA OUC MACEIÓ PAPICU.....	142
FIGURA 20 VALOR RELATIVO DA TERRA	151
FIGURA 21 RENDA.....	151

QUADROS

QUADRO 1 COMPARAÇÃO ENTRE OUC X LAND READJUSTMENT	43
QUADRO 2 SISTEMATIZAÇÃO DAS OUCS EM FORTALEZA ATÉ NOV/2018.....	49
QUADRO 3 SÍNTESE DA OUC FOZ DO RIACHO MACEIÓ.....	73
QUADRO 4 SÍNTESE DA OUC DUNAS DO COCÓ.....	77
QUADRO 5 SÍNTESE DA OUC JOCKEY CLUB	81
QUADRO 6 SÍNTESE DA OUC SÍTIO TUNGA.....	84
QUADRO 7 SÍNTESE DA OUC LAGOA DO PAPICU	88
QUADRO 8 SÍNTESE DA OUC OSÓRIO DE PAIVA.....	93
QUADRO 9 SÍNTESE DA OUC PARQUE URBANO DA LAGOA DA SAPIRANGA	98
QUADRO 10 RESUMO DAS OUCs EM FORTALEZA	100
QUADRO 11 SÍNTESE DOS INVESTIDORES PRIVADOS E DAS CONTRAPARTIDAS ..	101
QUADRO 12 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA FAMILIAR E ÍNDICE DE IDH DOS DISTRITOS DAS OUC.....	103
QUADRO 13 SÍNTESE DA OUC LITORAL CENTRAL	124
QUADRO 14 SÍNTESE DA OUC RACHEL DE QUEIROZ.....	128
QUADRO 15 SÍNTESE DA OUC LESTE-OESTE	132
QUADRO 16 SÍNTESE DA OUC CENTRO-OESTE	135
QUADRO 17 SÍNTESE DA OUC EDUARDO GIRÃO	139
QUADRO 18 SÍNTESE DA OUC MACEIÓ PAPICU	143

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
CONTEXTO.....	14
OBJETIVOS	18
JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	18
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
2. ARTIGO 1:	25
GENEALOGIA DO INSTRUMENTO DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E SUA APLICAÇÃO EM ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.....	25
INTRODUÇÃO	25
2.1. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: CONCEITOS E REFERÊNCIAS, PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	28
2.1.1. CONCEITO DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA.....	28
2.1.2. O CONCEITO DE “SOLO CRIADO” E OUTORGA ONEROSA.....	34
2.1.3. A LÓGICA DO CEPAC - CERTIFICADO DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVO	37
2.1.4. CONTEXTO E HISTÓRICO DO INSTRUMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS.....	39
2.2. CASOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS COMO EXEMPLOS NA FORMULAÇÃO DE INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO	41
2.2.1. EXPERIÊNCIA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ESTRANGEIRAS	41
2.2.2. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	46
2.2.3. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO CONTEXTO DE FORTALEZA.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55
3. ARTIGO 2:	58
OPERAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: A PRÁTICA DA FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÕES URBANAS ENTRE OS ANOS 2000 A 2018.....	58
INTRODUÇÃO	58
3.1. PLANOS URBANÍSTICOS: CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO DA CIDADE FORTALEZA	62
3.1.1. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO URBANA DE FORTALEZA.....	64
3.2. A PRÁTICA DO INSTRUMENTO OUC EM FORTALEZA	70
3.2.1. OUC FOZ DO RIACHO MACEIÓ (LEI Nº8.503/00)	72
3.2.2. OUC DUNAS DO COCÓ (LEI Nº8.915/04)	75
3.2.3. OUC JOCKEY CLUBE (LEI Nº 9.333/07).....	79
3.2.4. OUC SÍTIO TUNGA (LEI Nº9.778/11)	82
3.2.5. OUC LAGOA DO PAPICU (LEI Nº 9.778/2011).....	86

3.2.6. OUC OSÓRIO DE PAIVA (LEI Nº 10.403/2015)	91
3.2.7. OUC PARQUE URBANO DA LAGOA DA SAPIRANGA (LEI Nº 10.404/2015).....	95
3.3. ANÁLISE GERAL DAS OUC'S DE FORTALEZA.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
4. ARTIGO 3:	111
CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA AS OPERAÇÕES URBANAS CONSOCIADAS EM FORTALEZA: EM BUSCA DE UMA NOVA ABORDAGEM.....	111
INTRODUÇÃO	111
4.1. CONDIÇÕES NECESSARIAS PARA REALIZAÇÃO DAS OUCS EM FORTALEZA	114
4.2. UMA ESTRATÉGIA EM CONSTRUÇÃO PARA NOVAS OUCS EM FORTALEZA.....	117
4.3. ÁREAS IDENTIFICADAS COM POTENCIAL PARA REALIZAÇÃO DE NOVAS OPERAÇÕES URBANAS	122
4.3.1. OUC LITORAL CENTRAL	122
4.3.2. OUC RACHEL DE QUEIROZ	126
4.3.3. OUC LESTE-OESTE	130
4.3.4. OUC CENTRO-OESTE.....	133
4.3.5. OUC EDUARDO GIRÃO.....	137
4.3.6. OUC MACEIÓ PAPICU.....	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	148
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento equilibrado das cidades está diretamente relacionado ao bem-estar derivado de seus atributos sociais, ambientais e econômicos, que refletem diretamente na qualidade de vida de seus habitantes. Um ponto chave para o desenvolvimento é a capacidade do município em atrair investimentos. Esta capacidade, em termo de estruturação do espaço urbano, dá-se em função da qualidade das ações dos atores locais – sejam estes agentes públicos, privados ou Organizações não Governamentais (ONGs) – por meio de seus processos de intervenções urbanas.

Via de regra, no Brasil, ao curso dos anos, os variados interesses atuando nesses processos urbanos contribuíram para que as cidades explodissem e se desenvolvessem à revelia das intervenções oficiais. Este descontrole do planejamento tem deixado, ao longo do caminho, “vazios urbanos” e áreas deterioradas, predominantemente localizadas em centralidades dotadas de potencial que podem contribuir para a configuração de territórios compactos e multifuncionais. São espaços que devem ser recuperados, no contexto contemporâneo, como lembra Carlos Leite (2016).

CONTEXTO

Em meados do século XX, consolidaram-se cidades que passaram rapidamente ao *status* de grandes centros urbanos, funcionando como pólos de crescimento econômico. As sinergias criadas por esses grandes centros urbanos no sistema de produção levaram progressivamente a que tivessem uma posição de liderança no processo de dinâmica econômica das regiões. Por outro lado, estes centros passaram a se configurar como modelo de exclusão socioterritorial, possuindo, em paralelo, características de inserção nas atividades econômicas avançadas e globalizados de mercado, com a negação do direito à cidade para a maioria da população desses grandes centros urbanos. (ROLNIK; KLINK, 2011)

Nesta fase do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, fez-se presente, nas grandes cidades, e seu entorno, um forte aumento das atividades industriais e o adensamento do setor terciário e quaternário¹, que foram impondo uma lógica de

¹ “setor quaternário é a expansão do conceito da Hipótese dos Três Setores da Economia e abrange as atividades intelectuais da tecnologia, como geração e troca de informação, educação, pesquisa e desenvolvimento e a alta tecnologia.” (GOMES, 2009)

ocupação centrada primordialmente na produção de bens e serviços. O espaço da cidade passou a ser organizado predominantemente como *locus* que privilegia a geração de excedente econômico, sobrepondo-se a outros determinantes socioculturais. Portanto, a estruturação do espaço urbano tem passado por ações privadas focadas na expansão e consolidação das atividades econômicas, tendo, muitas vezes, as respostas do Estado como reforço, causando um desequilíbrio nas necessidades de otimização do bem-estar dos cidadãos.

A urbanização brasileira se intensificou na segunda metade do século XX, e a estrutura urbana nas grandes cidades foi ampliada e consolidada pela atratividade da população, motivada pelas atividades das estruturas estatais e atividades econômicas do setor privado. Em comparação com as outras cidades (centros menores) e as áreas rurais, os grandes centros ofereciam maiores perspectivas de renda, garantias trabalhistas e previdenciárias, bem como melhores redes de serviços urbanos sociais e de infraestrutura.

Devido à dinâmica econômica de concentração de capital e de oportunidade de emprego no espaço, que ganha vantagem competitiva através de economias de escala e escopo, existe a valorização da terra em espaços centrais. Grandes cidades, como Fortaleza, começaram a expandir seu tecido urbano para sua periferia e entornos imediatos, a fim de acomodar plantas industriais e a classe operária de baixa renda nesse território. Esse processo criou grandes territórios urbanos, com baixo adensamento populacional, aumentando o custo de infraestrutura urbana e manutenção da oferta de serviços públicos, levando a desafios relacionados à oferta de serviços básicos para essas regiões periféricas do município, aumentando a complexidade das relações intraurbanas do município como um todo.

A implantação tardia do planejamento territorial, associado à constante falta de sua aplicação, agravou-se, sobremaneira, no último quarto do século passado, com as crises fiscais do setor público, contribuindo para o desencadeamento de um processo de desequilíbrio e desigualdade socioterritorial. Esses problemas, no âmbito do setor público, também associados à lógica de ocupação da iniciativa privada, ensejaram o agravamento de questões como a violência, o déficit habitacional, a deficiência de infraestrutura física e social, a degradação ambiental e dos espaços urbanos e a exclusão social, em grandes cidades como Fortaleza.

Com a Constituição Federal de 1988, a política de desenvolvimento urbano brasileira passou a tomar forma, com destaque para as questões relacionadas às funções sociais da cidade e à garantia da qualidade de vida dos cidadãos. No sentido de proporcionar instrumentos legais para se efetivar estas diretrizes constitucionais, promulgou-se pouco mais de uma década depois, o Estatuto da Cidade, nome dado à Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. No bojo desta lei criaram-se instrumentos que geraram alternativas às municipalidades, como formas de captação de recursos, no sentido de enfrentar o desafio da recuperação e potencialização de áreas urbanas degradadas.

As crescentes limitações de recursos oriundos de transferência federativa (como o FPM) e de recursos próprios (com o IPTU), face aos desafios de recuperação e reestruturação das cidades, deram força política para a criação da supracitada lei somente no início dos anos 2000.

Dentre os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada (OUC) se destaca como um mecanismo que abre possibilidades de financiamento de intervenções urbanas a partir de leis municipais específicas que flexibilizam parâmetros urbanos em áreas passíveis de intervenção e, através desta flexibilização, procede-se a captura de valores por parte do setor público junto aos entes privados que se consorciam como beneficiados pelos efeitos legais da OUC. Para Olbertz (2011), a operação urbana se configura como alternativa potencialmente vantajosa ao urbanismo, diante da redução quantitativa das funções do Estado.

De acordo com o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10257, art. 32, § 1º, tem-se como definição de Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Depreende-se do dispositivo legal retrocitado que os objetivos de uma operação urbana devem estar alinhados com as macrodiretrizes de ordenamento territorial do Município, bem como orientados pelos planos de desenvolvimento urbano integrado e o aproveitamento de áreas infraestruturadas fragilizadas, por meio da recuperação da valorização imobiliária e da dinamização da economia, oferecendo novas formas de morar, associadas às alternativas de mobilidade

urbana, coerentes com os vetores de crescimento. De sorte que a valorização do ambiente através das OUCs surge como alternativa de reinserção dos territórios obsoletos em decorrência da reestruturação produtiva das cidades tradicionais.

Em Fortaleza, a primeira experiência com OUC ocorreu no ano 2000. Quase vinte anos depois se observa um estoque de sete experiências, das quais três já foram executadas. Diferente de outras experiências no País, as OUCs desenvolvidas em Fortaleza apresentam dimensões mais restritas e em escalas mais pontuais, dando viabilidade a edificações específicas sem que seus efeitos se revertam em alterações substanciais na dinâmica de áreas mais extensas do município, bem como em aspectos socioambientais.

A par disso, importante registrar, as OUCs aprovadas ao longo dos últimos anos em Fortaleza advêm de três diferentes gestões municipais e de partidos distintos, assim como as diferentes escolhas de porte e área das OUCs e atendimento às normas. (FORTALEZA, 2018)

As operações urbanas em Fortaleza se concentram no quadrante da cidade mais nobre, em termos de valorização imobiliária e existência de infraestrutura urbana, e em corredores comerciais. Outro ponto visado como característico de áreas que são de interesse privado são as zonas ambientais (macrozoneamento), estabelecidas pelo Plano Diretor do município, no qual há flexibilização de parâmetros urbanos para as OUCs.

Estas zonas, ricas em patrimônio ambiental, representam um apelo paisagístico e de microclima que se revertem em maior potencial de valorização imobiliária. É, portanto, um ponto de reflexão a concentração de OUCs em zonas ambientais, pois são espaços que devem ser tratados como patrimônio coletivo de grande importância para a qualidade de vida e não um lugar qualquer onde elas se localizam. Das OUCs trabalhadas na cidade de Fortaleza, até o momento, 88% (oitenta e oito por cento), de suas áreas se encontram em zonas de macrozoneamento ambiental.

Apesar de previsto no Plano Diretor, o instrumento OUC não possui, nas disposições de aludido documento legal, referências ao nível do ordenamento do espaço que contribua para a avaliação do impacto orgânico na cidade (HISSA; ARAUJO, 2017). O instrumento tem realmente sido utilizado dentro da lógica de lei de exceção ao Plano Diretor, haja vista as particularidade e potencialidades de suas justificativas. Destaca-se como positiva a iniciativa da atual gestão da prefeitura de

Fortaleza em contratar estudos técnicos para identificar áreas que podem atrair o interesse privado, mas que apresentam elementos claros de benefícios que são relevantes para a melhoria da qualidade de vida na cidade.

Fato é que as Operações Urbanas Consorciadas sempre irão provocar transformações no desenho das cidades. Todavia, se impõe ao poder público municipal zelar pela condução de todo o processo, como é implementada, se se amolda à realidade de cada território e é decisiva quanto à qualidade dos resultados em favor do bem-estar da coletividade.

Nesse sentido, o presente trabalho explicita e debate referido instrumento urbanístico, delineando acerca da origem do conceito, os experimentos já realizados em outros países, bem como a forma em como se deu sua gênese e implementação na cidade de Fortaleza, tecendo análise individualizada de cada operação urbana.

OBJETIVOS

O trabalho em questão tem como objetivo geral **analisar as Operações Urbanas Consorciadas vigentes na cidade de Fortaleza-CE, como instrumento de planejamento urbano**, a fim de compreender que a utilização desse instituto jurídico-urbanístico provocará transformações no desenho das cidades, proporcionando um método de instrumentalização de políticas públicas socioespaciais. Pode-se concretizar a postura e consciência de que a eficácia do instrumento se dá na forma como o poder municipal as implementa e amolda à realidade de cada território. Para tanto, adota-se como objetivos específicos:

- I. Analisar as OUCs como instrumento de planejamento urbano e inseri-las no contexto histórico;
- II. Examinar os pré-requisitos, restrições e as condições de factibilidade dentro da natureza desse instrumento; e
- III. Refletir sobre os impactos positivos e negativos causados pelas pelo instrumento na cidade e propor novas oportunidades para a realização de OUCs.

JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

De acordo com Carlos Leite (2016), as cidades eficientes são as que permitem requalificar suas áreas deterioradas, sendo este o primeiro passo para termos cidades mais humanas com novas oportunidades que vêm de instrumentos

como as OUCs. Com esses instrumentos tem-se a possibilidade de novas condições urbanas e financeiras, tendo como objetivo: a) distribuir com justiça os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; b) recuperar investimentos realizados pelo poder público e que resultaram em valorização de imóveis urbanos; c) estimular a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização.

Assim, o instituto em questão redesenha tanto o espaço público como o espaço privado, em ação que envolve a participação de proprietários de imóveis e terrenos, poder público municipal, investidores, moradores e usuários permanentes. Em suma, trata-se da transformação urbana por meio de amplas intervenções de caráter reestruturador, pois as operações urbanas estão relacionadas à recuperação da valorização imobiliária advinda dos investimentos e ações públicas. Para tanto, a captação de valores por parte do setor público, dentro do excedente gerado pela flexibilização de parâmetros, constitui-se na contrapartida da ação privada direcionada a benefícios de caráter coletivo.

Para Moreira e Araújo (2007), no entanto, apesar de aplicada em várias cidades brasileiras, nunca houve consenso entre os planejadores urbanos brasileiros a respeito do entendimento do instrumento "operação urbana consorciada".

As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar "melhorias sociais" e "valorização ambiental" como reza o Estatuto da cidade? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns? As virtudes e as mazelas atribuídas a esse instrumento urbanístico dependem de sua formulação técnica? (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.1)

Ainda citando os mesmos autores, as OUCs podem ser positivas ou negativas, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira em como forem incluídas e detalhadas em suas Leis específicas.

Em Fortaleza, é desejável que o desenvolvimento de OUCs seja entendido como uma iniciativa positiva de intervenção urbana, visando contribuir para a melhoria da qualidade de vida na cidade. Para isso, seria necessária a criação de oportunidades para ampliação do potencial econômico da cidade, conduzida por uma boa estrutura de governança que garanta retornos sociais e ambientais necessários para a criação de um ambiente urbano mais justo e de suporte infraestrutural de qualidade.

Um ponto polêmico nos resultados das OUCs no Brasil tem sido seu alcance em afetar positivamente espaços periféricos e os socialmente vulneráveis em áreas mais centrais. Uma abordagem sensível à relevância dos aspectos sociais ganharem destaque no conjunto das intervenções de uma OUC se apresenta como questão a ser ponderada. (MONTEIRO, 2014)

Nesses termos, o que se questiona é se as tipologias utilizadas nas operações urbanas consorciadas convergem ou não com os investimentos, no sentido de enfrentar problemas prioritários da Cidade. Isto porque, geralmente, as áreas onde se concentra o interesse da iniciativa privada, coincidem com os territórios onde há maior concentração de renda. Entende-se, todavia, que as OUCs podem, quando oportuno e viável, ter uma função de estruturar o território no sentido de torná-lo menos desigual.

Como exemplo, no que se refere ao meio ambiente, os locais que concentram ativos ambientais devem ser resguardados e integrados. O desafio é a compatibilização do espaço construído com o ambiente natural, dando a preservação deste a primazia, dentro do projeto de urbanização. As OUCs devem capturar valores que financiem a recuperação, conservação e urbanização adequada, não só do entorno imediato de âncoras do empreendimento imobiliário, mas também de cursos hídricos, em suas áreas críticas. A ideia é ter como uma das diretrizes a preservação, qualificação e as interligações entre esses espaços, gerando ambientes organicamente estruturados como os chamados corredores verdes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa inspirou-se no estudo de experiências estrangeiras, essenciais para à concepção, contextualização e compreensão da utilização das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em âmbito internacional. Compreender os fatores que levaram ao surgimento das operações urbanas no Brasil, também é um aspecto a ser compreendido, bem como a forma de como se deu sua gênese e implementação na cidade de Fortaleza. Ressalta-se que este estudo busca proporcionar uma discussão teórico-conceitual crítica em torno do tema, por meio de uma análise de dados empíricos sobre as operações urbanas de Fortaleza, considerando aspectos técnicos e interesses políticos, econômicos e sociais nelas envolvidos. Para tanto, realizamos os seguintes levantamentos e análises:

- Análise bibliográfica (fontes secundárias) sobre a temática, que subsidiou a dissertação, utilizando-se materiais já elaborados, como livros, artigos científicos e documentais, pesquisados em plataformas de conteúdo multidisciplinar como CAPES, EBSCO, SCIELO e Google Acadêmico, que se encontram referenciadas ao final do trabalho;
- Pesquisa documental dos dispositivos legais (projetos de lei e leis aprovadas) e revisão da legislação urbanística específica que, ao longo do tempo têm instituído ou regulamentado o instrumento das operações urbanas no Brasil e em Fortaleza;
- Sistematização das leis das OUCs aprovadas e confrontação destes com o zoneamento urbano e dados socioeconômicos, que objetivou ajudar na obtenção de indicadores para analisar o desenvolvimento de cada operação urbana, tendo como referência o que pressupõe a lei;
- Mapeamento das áreas envolvidas nas 7 operações urbanas aprovadas em Fortaleza no período de 2000 a 2018 – os dados foram sistematizados e georreferenciados em plataforma SIG nos programas ARCGIS 10.3 e QGIS 2.18.14. O sistema de projeção adotado foi o Universal Transverso de Mercator (UTM), meridiano central 39° fuso 24, compatível com os sistemas geográficos de informações utilizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Para a elaboração do mapeamento foi usado o mosaico das orthofotos do voo datado de 2016 na escala 1:2000, tendo sido utilizados os arquivos vetoriais foram cedidos pela Secretaria de Urbanismo e meio Ambiente – SEUMA, no caso foram utilizadas as camadas de; limites municipais do Ceará, Limites dos bairros de Fortaleza, Hierarquia Viária de Fortaleza, além dos dados do censo demográfico 2010 encontrados no site do IBGE;
- Elaboração e análise comparativa através de Índices de Vulnerabilidade Social (IVS). Os dados foram obtidos através do Censo demográfico do IBGE (2010), resultado do agregado por Universo do estado do Ceará e extraídos para o município de

Fortaleza na escala dos setores censitários. Os setores censitários são definidos como unidades territoriais criadas para fins de controle cadastral da coleta. O banco de dados dos Censos do IBGE possui as mais diversas características socioeconômicas da população. Foi desenvolvido um índice com base nos fatores potencialmente capazes de afetar a vida da população residente da região, mas com características próprias e indicadores mensurados através do grau de dispersão dos dados. Sendo um índice composto, é formado pela média ponderada de três eixos: Educação, Renda e Qualidade da Habitação. Para a padronização foi utilizada a metodologia proposta pelo IPECE (2010), dessa forma, para o menor valor apresentado em cada indicador foi associado o número 0 e para o maior 1. Assim, cada um dos indicadores possui um valor compreendido entre essa faixa;

- Análise comparativa através do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que em escala nacional, o IDH é um Índice com resultados satisfatórios, mas quando tratamos de escala municipal e local.

A elaboração de Índices com indicadores compostos se torna fundamental na compreensão da real situação de risco da população de determinado espaço analisado.

A opção pela metodologia escolhida se justifica por ser a que mais se amolda aos objetivos deste trabalho, uma vez que favorece a análise das hipóteses e questionamentos surgidos tendo como base resgates históricos, bases de dados, informações e legislações que deram suporte e critérios à definição e implantação das intervenções. Outrossim, leva em consideração as várias nuances da execução das operações urbanas (tanto objetivas quanto subjetivas) e que envolvem também seus agentes e valores, favorecendo uma análise mais crítica e abrangente.

Destaca-se ainda o uso de uma abordagem multidisciplinar, a qual se faz necessária para reflexões que se almejava alcançar, levando em conta os aspectos geográficos, históricos, sociológicos, econômicos e políticos que se entrelaçam no debate que travamos no decorrer desta pesquisa. Busca-se acrescentar ao levantamento de dados e informações uma discussão teórica sobre o tema,

agregando contribuições de autores que tenham dedicado pesquisas na área de estudo em questão.

Entende-se que a ponderação acerca da adoção de instrumentos da política urbana, partindo de uma análise multidisciplinar, favorece a formação de uma ciência integrada, capaz de, com novas questões e ou novas formas, tratar questões chaves do objeto deste estudo. Portanto, se tornou foco dentro do processo de construção da pesquisa adotado no presente trabalho, o que refletiu, por conseguinte, na percepção realidade concreta de nossas cidades, que é segregada e fragmentada.

ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação **“OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE FORTALEZA-CE”** foi estruturada para ser apresentada em 03 Capítulos:

O primeiro capítulo delinea os conceitos de Operação Urbana Consorciada (OUC) e explana os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Trata de sua previsão legal no Estatuto da Cidade, sob a égide dos princípios da função social da propriedade, princípio da isonomia e da livre concorrência. Discorre acerca de práticas já aplicadas no Brasil e no mundo, nas quais há integração entre poder público e particulares, em determinadas regiões. Neste sentido, aborda as OUCs como mecanismo de transformação urbana, englobando medidas implementadas pelo município de maneira conjunta com a sociedade (proprietários, residentes e investidores), com o objetivo de obter melhorias e progressos em determinada área da cidade.

No capítulo seguinte, propõe-se a avaliar o uso do instituto da Operação Urbana Consorciada (OUC) na cidade de Fortaleza, quanto aos resultados de sua utilização, correlacionada à legislação específica, similitudes e particularidades dessa operação, em face aos preceitos contidos no Estatuto da Cidade. A partir da análise dos dezoito anos de implementação das Operações Urbanas Consorciadas na cidade, é verificado se as operações estão totalmente alinhadas com Estatuto da Cidade. E, por fim, desenvolve-se um resgate sobre a prática de cada uma das OUCs levadas a efeito na cidade de Fortaleza, todas ocorridas ao longo das duas últimas décadas. Por fim, faz-se uma análise mais sistemática das informações levantadas.

No último capítulo, é apresentado o estudo que possibilita novas oportunidades para a realização de OUCs, tendo como propósito a identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento dessas mesmas operações urbanas. Analisa-se, ainda, as finalidades das “novas” Operações Urbanas Consorciadas, se estão em consonância com as diretrizes da Lei nº10.257/01, se visam aos interesses da sociedade civil frente aos interesses privados e, principalmente se evidenciam caráter reestruturador em prol da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. É feita uma análise crítica dessas operações urbanas, comparando objetivos, diretrizes e contrapartidas, para, posteriormente, realizar uma avaliação mais aprofundada das OUCs implantadas, definindo novos paradigmas para esse instrumento.

Por fim, as reflexões finais são apresentadas, baseadas em análises, comentários e propostas para a regulamentação e uso do Instrumento das operações urbanas consorciadas, como instituto jurídico-urbanístico destinado a enfrentar os desafios da cidade contemporânea, vislumbrada em outras tantas iniciativas de planejamento urbano, com base principalmente nas OUs concluídas e em “novas” áreas de interesse voltadas ao desenvolvimento dessas operações urbanas na cidade de Fortaleza. (ANGELI, 2011)

2. ARTIGO 1:

GENEALOGIA DO INSTRUMENTO DE OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E SUA APLICAÇÃO EM ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

Ivo Leonardo Sales Freire
Mestrado em Ciências da Cidade
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

RESUMO

Mudanças políticas e econômicas, ocorridas no último quarto do século passado, desencadearam novos paradigmas que passaram a afetar as condições de construção dos espaços das cidades e sua forma de viabilização, originando, por tanto, novas estratégias e instrumentos de planejamento urbano. Neste trabalho faz-se um resgate conceitual e histórico do instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC), instituído no Brasil no âmbito do Estatuto da Cidade, sob a égide dos princípios da função social da propriedade, princípio da isonomia e da livre concorrência, bem como são apresentadas algumas práticas já aplicadas nacional e internacionalmente, nas quais observou-se a integração entre o poder público e particulares, em determinadas regiões.

Palavras-chaves: Operações urbanas consorciadas. Parcerias público-privadas. CEPAC. Instrumento jurídico-urbanístico.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, os paradigmas das cidades mudaram significativamente, em face de grandes mudanças políticas e econômicas ocorridas em todo o mundo. Com a crise do petróleo, em 1973, o sistema capitalista entra em colapso, quebrando a dinâmica que sustentava o ciclo virtuoso do pós-guerra, época de ouro deste sistema produtivo. A partir de então, dá-se o início de um período de fortes restrições macroeconômicas no núcleo industrializado do capitalismo (GASPAR, 2015). Um dos efeitos da tentativa de reestruturação do sistema é a migração da atividade industrial para locais com mão-de-obra barata, resultando no declínio econômico de várias cidades do mundo.

[...] é preciso considerar a produção do espaço no contexto econômico e político mundial. A partir dos anos 1970, com a crise do *welfare state*, a globalização da economia, as inovações tecnológicas, o fortalecimento do neoliberalismo e o descontentamento com o planejamento urbano modernista, levaram a uma reformulação do papel das cidades na economia capitalista. (CHAGAS, 2013, p.8-9)

Surge, então, um novo padrão de planejamento urbano, marcado por planos estratégicos e acompanhado de grandes projetos urbanos. Em outras palavras, as

idades, por meio de seus governantes, unem-se ao setor privado para fomentar o mercado imobiliário através da desregulamentação (flexibilização) do uso da terra e do financiamento público desses projetos, no sentido de atrair investimentos privados, com o intuito de torná-las mais competitivas. (MONTEIRO, 2014)

Nesse contexto, surgem as Parcerias Público-Privadas (PPP), que, impulsionadas pelo colapso financeiro e carência dos Estados, ao se depararem com a escassez de recursos, encontraram no referido instrumento a oportunidade de implementar obras de requalificação urbana. Tais projetos visavam promover as cidades em nível global, através da melhoria do espaço territorial, social e econômico.

Segundo Carvalho (2014), as primeiras experiências de implantação de PPPs surgiram nos Estados Unidos e Europa e, a partir dos resultados obtidos, foram sendo disseminadas e utilizadas como modelo de política pública urbana no resto do mundo. O outro lado disso é que tal requalificação urbana foi implantada a um custo muito alto, no que tange à parte social, com perda da identidade de bairros tradicionais, além da especulação imobiliária invasiva.

De toda sorte, o rápido crescimento das cidades, nas últimas décadas, requer uma maior necessidade de infraestrutura e serviços públicos que possibilitem um padrão de vida adequado e equitativo no ambiente urbano. Independentemente do tamanho das cidades (pequenas, médias ou grandes), o planejamento estratégico e a definição do local de investimentos tornaram-se um desafio para os setores públicos, diante das demandas dos cidadãos. (ROLNIK; KLINK, 2011)

Por outro lado, eclode um intenso debate sobre os limites do setor público e de como torná-lo mais eficiente. Existe um reconhecimento generalizado de que intervenção pública eficiente e com elevada qualidade institucional é um ingrediente básico em uma sociedade moderna. Ao mesmo tempo, há tendências demográficas e socioeconômicas que exigem maior produtividade do Estado em todos os níveis, ou seja, exigem o melhor uso dos recursos disponíveis.

Diante desse cenário, as alianças entre o poder público e os particulares podem representar relevante ferramenta para manter o ritmo do investimento em projetos de transformações estruturais e desenvolvimento, essenciais para melhorar a qualidade de vida de milhões de habitantes. Esses tipos de parcerias incluem mecanismos que incorporam a participação do setor privado no fornecimento de bens e serviços públicos, com a ideia de que os particulares podem contribuir para

uma maior eficiência e qualidade na distribuição dos recursos públicos, através de uma partilha adequada dos riscos. (ROCHA; HORTA, 2005)

Nesse sentido, as parcerias público-privadas tentam combinar o melhor dos setores público e privado na defesa dos interesses da população, sendo que o melhor do setor público é sua capacidade de servir a o interesse geral e, seu poder coercitivo, legítimo, na medida em que é exercido dentro de um sistema democrático e de respeito pelo Estado de Direito. Quanto ao setor privado, o que há nele de melhor é sua capacidade de introduzir incentivos de alta intensidade e, de maneira complementar, sua capacidade de operação de alta produtividade, algo menos comum no setor público. Porém, nem o setor privado pode alcançar a legitimidade do setor público, nem o setor público pode facilmente imitar a capacidade do setor privado de gerar condições de competitividade.

No Brasil, essa nova forma de construir cidades surgiu um pouco mais tarde, com a promulgação da Constituição de 1988. A flexibilização de parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo, e a parceria entre o Estado e os particulares, consolidou-se com a prática do instrumento de política urbana denominado Operação Urbana Consorciada (OUC), a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), em 2001.

Experiências de atuação concertada precedentes às operações urbanas consorciadas, realizadas em alguns municípios brasileiros como São Paulo e Belo Horizonte, provocaram situações de exclusão socioterritorial em perímetros por elas compreendidos, da década de 1980 até os primeiros anos da década de 2000. A revisão da legislação pertinente ao tema de ordenamento territorial no Brasil e as possibilidades conferidas por técnicos e pesquisadores a partir de conceitos contidos no Estatuto da Cidade para as operações podem ser utilizadas para enunciar uma forma de organização desse instrumento como um sistema complexo de planejamento e de gestão do espaço citadino [...] (MONTEIRO, 2014, p.8)

As OUCs possuem grande potencial de transformação urbanística estrutural para as cidades. É uma importante ferramenta capaz de induzir o desenvolvimento urbano, financiado pelo capital privado, visando à melhoria da infraestrutura e valorização do espaço urbano. Porém, baseadas no modelo capitalista de produção do espaço, percebe-se que, na prática, as OUCs manifestam uma incongruência de interesses, tendo em vista os reflexos no mercado imobiliário e no interesse público, podendo gerar desigualdade e conflitos socioeconômicos e ter, como subproduto, a valorização excessiva das localidades. (MARICATO; FERREIRA, 2002)

As observações enfocam reiteradamente tanto as consequências prejudiciais da retirada forçada dos moradores de baixo poder aquisitivo, o que agrava a segregação socioterritorial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), quanto os efeitos do favorecimento da especulação imobiliária, priorizando o interesse privado em prejuízo do público, ressaltando, ainda, a ausência de um projeto realmente elaborado visando ao bem comum da sociedade e da mobilidade urbana. Notadamente, esses efeitos podem ser observados tendo por base os resultados alcançados em comparação ao valor gasto em tais empreendimentos.

Embora alguns projetos com características semelhantes às OUCs remontem à antiguidade, esse tipo de ferramenta, nas últimas décadas, tem se transformado em um mecanismo de requalificação do espaço e sido objeto de um debate acadêmico e político muito intenso, devido ao fato de as OUCs não terem se mostrado eficazes plenamente em seus objetivos/diretrizes, como mecanismos de reformulação urbana.

No centro deste trabalho está a Operação Urbana Consorciada enquanto mecanismo de planejamento urbano, visando demonstrar seu conceito, definições e como tal instrumento vem sendo implementado no Brasil e no mundo, analisando-se tanto a relevância das transformações propostas quanto a forma de implementação e em seus resultados. Dentre os aspectos observados no presente estudo, na avaliação de tal instrumento, destacam-se: o modo de operacionalização e a importância das intervenções no caso concreto, sua relevância para o social e o ambiental, e as transformações de áreas degradadas. Busca-se tirar conclusões sobre críticas recorrentes às OUs e, por fim, uma avaliação de fatores que podem garantir o desenvolvimento sustentável em uma OUC.

2.1. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: CONCEITOS E REFERÊNCIAS, PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1.1. Conceito de Operação Urbana Consorciada

O instituto jurídico-urbanístico – Operação Urbana Consorciada – OUC, regulamentado pelos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, conceitua-se como um instrumento de parceria entre o poder público e a iniciativa privada (GOLDENFUM, 2011), como um consórcio, permitindo a participação dos moradores, proprietários e dos usuários do local, no processo de transformação urbanística da cidade, constituindo-se em importante ferramenta

capaz de induzir o desenvolvimento urbano objetivado pela referida lei. Daí a importância do papel do setor público, enquanto coordenador da aplicação deste instrumento urbanístico, visando à melhoria da infraestrutura e valorização do espaço urbano, bem como o interesse social e econômico, sobretudo ante a pressão da “indústria imobiliária²”.

Assim, pode-se dizer que a Operação Urbana Consorciada tem como objetivo o desenvolvimento urbanístico, a realização de transformações estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma área pré-determinada, de tal modo que todos sejam simultaneamente concretizados, assim como afirma Olbertz:

[...] a operação urbana consorciada foi definida como “um empreendimento urbano, capitaneado pelo poder público municipal e desenvolvido em parceria com a sociedade civil, financiado no todo ou em parte pelas contrapartidas decorrentes da execução de um plano urbanístico flexível, e traduzido num procedimento urbanístico orientado cumulativamente à transformação urbanística estrutural, à valorização ambiental e à promoção de melhorias sociais numa determinada área do espaço habitável”. (OLBERTZ, 2011, p.131)

Além disso, pode-se acrescentar ao conceito, que se trata de uma modalidade especial que viabiliza uma ação urbanística com vista a transformar a estrutura socioterritorial de uma determinada região do município, por meio de um projeto urbano, redesenhando tanto o espaço público quanto o espaço privado, executado em parceria com proprietários, investidores, cidadãos e Poder Público.

É importante ressaltar que, afim de que ocorra uma Operação Urbana Consorciada, consoante o disposto em Lei, é essencialmente necessário a participação efetiva dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados com a coordenação do Poder Público municipal, para que seja possível a aplicação desse instrumento urbanístico. (GOLDENFUM, 2011, p.3)

No Brasil, as OUCs não são mecanismos de políticas urbanas inovadoras, uma vez que já foram praticadas no país mediante nomenclaturas e configurações variadas (OLBERTZ, 2011). Notadamente, no caso de parcerias público privadas, tal como sucede na Operação Urbana Consorciada, percebe-se a incidência de

² Indústria imobiliária, é um segmento que compreende as atividades de compra, venda e aluguel de glebas, imóveis e edificações em geral. A lógica industrial da construção combina-se à lógica imobiliária como apropriação e produção do espaço e do valor, diversificando e articulando diferentes formas de produção e apropriação da cidade, o que determina uma heterogeneidade técnica e social do espaço urbano e caracteriza o desenvolvimento desta indústria.

incongruências de interesses, tendo em vista os reflexos no mercado imobiliário e o interesse público.

A implementação desse instrumento deve contar com mediação entre os diversos interesses envolvidos e criteriosa prioridade dada a Projetos Urbanos de alcance social, haja vista sua potencialidade de materializar os vários e complexos instrumentos de planejamento urbano propostos pelo Estatuto da Cidade, integrando urgências diversas através de um “desenho” urbano.

Normalmente, a visão que se tem é a de que as OUCs se legitimaram como instrumento especial por propiciarem uma intervenção urbanística que redesenha quadras, vias, estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos, de maneira distinta das regras de uso, ocupação e parcelamento vigentes para o setor objeto deste projeto.

Na verdade, esse novo desenho deve reconstruir a estrutura urbanística, econômica e socioambiental, em consonância com os objetivos da política urbana estabelecida no plano diretor da cidade. Isto porque esse desenho tem por finalidade preservar, recuperar e transformar setores urbanos singulares por meio de obras públicas ou privadas, via marco regulatório específico, diferente do marco em vigor para o conjunto da cidade, promovendo alterações nas obrigações dos agentes públicos e privados envolvidos na OUC.

[...] haverá a superveniência de uma ordenação especial, disposta no plano da operação, e que não corresponderá à disciplina até então vigente para a área delimitada. Essa ordenação especial do solo servirá de indicativo para investimentos da iniciativa privada, pois permitirá excessos e usos até então proibidos pelas normas edilícias e pelo zoneamento local. (OLBERTZ, 2011, p.37)

A escolha do setor ou área a ser objeto de uma operação urbana requer visão global da cidade, em relação à segmentação dos mercados, às formas de produção da cidade, associadas aos resultados urbanísticos, econômicos, sociais, ambientais e culturais propostos no curto, médio e longo prazo.

[...] operação urbana consorciada não poderá deixar de assistir as necessidades próprias de cada projeto, casos em que poderá levar a implantação de unidades de habitação de interesse social, melhoramentos e reurbanização, com a finalidade de assegurar o reassentamento definitivo das famílias que eventualmente possam ser atingidas pelas obras e outras intervenções que estejam previstas na lei específica, no seu perímetro. (AGUIAR, 2011, p.99)

Com isso, a operação urbana consorciada deve objetivar distribuir com justiça os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperar investimentos realizados pelo poder público, resultando na valorização de imóveis urbanos. Estimular a cooperação entre governo, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, sempre com atendimento ao interesse social. (GOLDENFUM, 2011)

Além disso, na definição dos parâmetros de reconstrução do setor mencionado há elementos específicos determinantes para a OUC: geografia local, infraestruturas, evolução urbana, economia, sociologia urbana, densidade, padrões de urbanização que condicionam a forma da cidade, da paisagem e distribuição da população no território urbano. Aliados a isso, existem cinco itens principais para desdobramentos dessas operações, como nos ensina Olbertz (2011) :

- atuação concentrada entre poder público e particulares;
- instituição de um regime urbanístico diferenciado:
 - modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação;
 - modificação de índices de ocupação: a questão do solo criado;
 - modificação das normas edilícias;
 - regularizações;
- estabelecimento de contrapartidas:
 - hipóteses para a operacionalização das contrapartidas;
 - vinculação das contrapartidas às finalidades da operação;
 - aplicação limitada à área da operação;
- medida preventiva de nulidade das licenças e autorizações incompatíveis com o plano da operação.

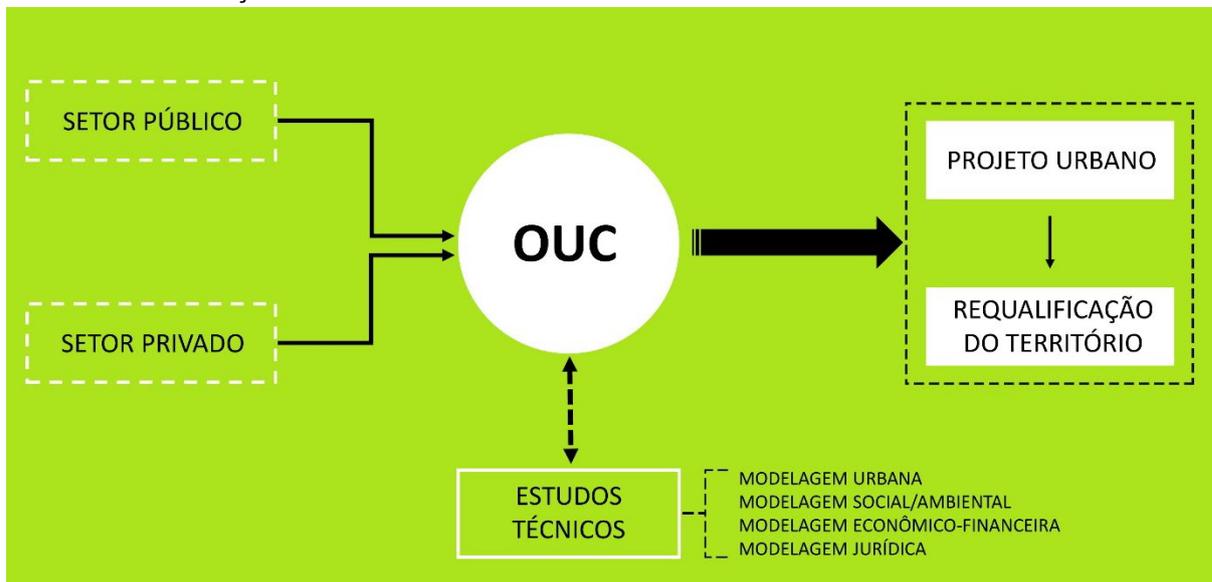
As Operações Urbanas se configuram, pois, como mecanismos opostos substancialmente à função arrecadatória ou ao livre interesse do mercado imobiliário, impulsionados estes pela lógica incorporada na maximização de ganhos e na estratégia de produção de um propósito individualista, economicamente.

Para Abascal e Alvim (2015), os resultados qualitativos do espaço construído alcançado pela OUC devem distinguir-se essencialmente daqueles conquistados pela lógica normal de transformação do espaço pelo mercado imobiliário, já que os Projetos Urbanos podem alcançar transformações urbanísticas

estruturais que se reflitam em melhoria das condições sociais, que a atuação individualista da indústria imobiliária não prioriza.

Com efeito, uma OUC exige definição da área de intervenção, bem como um plano de transformações urbanas para a região pré-definida e, um Projeto Urbano, para atingir seus objetivos (FIGURA 1). Sua definição abrange um programa de atendimento socioeconômico para a população diretamente afetada pela intervenção, exibindo com clareza as contrapartidas obtidas em caráter redistributivo na área da operação.

FIGURA 1 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA - OUC



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Carlos Leite (2017).

Esse ponto que se deseja alcançar implica um conhecimento preciso e a consolidação das necessidades atuais e futuras, envolvendo a população diretamente afetada por tais intervenções.

Assim sendo, o planejamento e execução da OUC se organizam em um arranjo institucional e financeiro, abrangendo investimentos privados e recursos públicos. Um instrumento de parceria público-privado³, voltado para indução do

³ PPP foi juridicamente definida no Brasil como uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente exercidas pelo Estado, por meio da qual a administração pública conta com a cooperação da iniciativa privada para construir ou administrar projetos de grande porte (como estradas, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais etc.) e outros serviços de utilidade pública, sendo necessários investimentos consideráveis por parte do parceiro privado. A ideia principal dessa modalidade de contratação é permitir que os investimentos sejam inicialmente aportados por esse parceiro, com o poder público efetivando o pagamento somente após a disponibilização do serviço objeto do contrato. Assim, o Estado, ao envolver a iniciativa privada em obras e serviços de interesse público, abre-lhe possibilidades de negócios

desenvolvimento urbano e que se efetiva com incentivos urbanísticos – atrativo para investimentos privados – atrelados ao pagamento de contrapartidas que induzem os empreendimentos a se adequarem às transformações pretendidas na política urbana.

É indispensável analisar, por exemplo, mudanças nos índices de aproveitamento e taxa de ocupação da propriedade; mudanças de índices e características de parcelamento, uso e ocupação (GOLDENFUM, 2011). O mesmo deve ocorrer em relação às normas edilícias, alteração no manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização, que poderão ser previstas para a realização de uma Operação Urbana Consorciada, nos termos delimitados no artigo 32 - parágrafo 2º, inciso I - do Estatuto da Cidade.

Vale ressaltar que o principal desses incentivos é a concessão de potencial adicional de construção, pois estimula proprietários de imóveis e investidores privados, devido ao aumento das possibilidades de construir mais, o que resulta em melhor aproveitamento econômico da propriedade, podendo gerar benefício em contrapartida para seus habitantes.

Por outro lado, existem vícios que podem prejudicar as OUCs, especialmente desvios de finalidade e valorização excessiva pela especulação imobiliária, sobretudo porque a conexão entre a atuação do mercado imobiliário dominante nas áreas de intervenção de operações urbanas e possíveis projetos urbanos propostos, favorece a compreensão de um debate entre a concepção e sua realização, em que as discontinuidades, avanços e deficiências, fazem parte do quadro de mediação entre o plano apresentado, a gestão técnico-política e a sociedade, sendo objetivo final do processo de planejamento. (ABASCAL; ALVIM, 2015)

Os conflitos decorrentes das OUCs, todavia, levam a tensões entre as transformações planejadas e as implementadas e, na maioria das vezes, decorrem de ações prioritárias e individualistas do setor privado, com a anuência do setor público municipal, em detrimento de legítimos interesses da coletividade.

[...] operação urbana consorciada está sujeita a vícios relacionados, em suma, (i) a desvios de finalidade, nas circunstâncias de o instrumento servir precipuamente a função arrecadatória ou aos interesses do mercado

imobiliário, (ii) a inversão de prioridades, pelo deslocamento de investimentos em áreas mais necessitadas e, por conseguinte, a inflação de investimentos em áreas já privilegiadas, e (iii) a excessiva valorização imobiliária, que produzirá a expulsão de usos e a gentrificação, quando não houver a previsão de medidas compensatórias. (OLBERTZ, 2011, p.37)

Assim, para Olbertz (2011), existem medidas a serem adotadas para evitar a ocorrência desses vícios, tais como a adequada definição da área da operação, a realização de pequenas intervenções e de obras de interesse social, além do incentivo à gestão democrática e seu controle, pela sociedade civil. Nesse contexto, as intervenções urbanas devem ser pontuais e ter precisão em seus objetivos. Além disso, também é necessária uma visão integrada, com intervenções complementares, embora de forma independente, porém passíveis de conexões intraurbanas com outras regiões.

Desta maneira, tornam-se factíveis os benefícios de uma determinada região de renovação, disparando atividades econômicas e de construção do direito à cidade, caso sejam transformados em melhoria de qualidade de vida da população. Em outras palavras, apesar do potencial transformador das intervenções urbanas estruturais e sua capacidade de sinergia na região, as intervenções pontuais têm alcance limitado, notadamente se considera a desigualdade socioeconômica das cidades, impondo-se uma visão global sobre a população, com a finalidade de manter os moradores mais antigos ou com menor poder aquisitivo, em decorrência da mais-valia⁴ da área da intervenção.

2.1.2. O conceito de “solo criado” e Outorga Onerosa

Em meados dos anos 1970, a ideia do “Solo Criado” surgiu no Brasil, inspirado nas práticas internacionais. O conceito de solo criado por aqui adotado vem da França, significando a presença de áreas que excedem o limite de construção da área original de um terreno urbano ou uma edificação (GAIARSA; MONETTI, 2007). Todavia, para sua efetivação, é necessário a implantação de um coeficiente de aproveitamento único do solo para o município, o que seria uma forma de tratar igualmente todos os proprietários de lotes urbanos, sem prejuízo da

⁴ Entende-se por mais-valia fundiária o controle do processo de viabilização, do processo de construção e o incremento do valor da terra urbana em função de benfeitorias urbanas feitas na gleba ou em seu entorno. Também pode ser classificada como o excesso de receita em relação às despesas, advindos do processo de produção do espaço. (ALBUQUERQUE, 2015)

realização de construção acima do permitido pelo coeficiente único de aproveitamento, como lembra Ribeiro e Cardoso (1991):

A definição mais sintética do solo criado é a seguinte: trata-se de um mecanismo que permite a repartição, entre proprietários da terra, incorporadores e poder público, dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma da implantação dos equipamentos e da infraestrutura urbana. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. Sua aplicação consiste na cobrança do licenciamento das áreas construídas que excedem a uma vez a área do terreno, o que significa que será retribuída ao poder público parte dos investimentos que permitiram a valorização daquela área.

Na aquisição do direito adicional de construção, consolidada através da operacionalização do “solo criado”, as construções que pretenderem ultrapassar o previsto legalmente no índice de aproveitamento (IA) da cidade, devem estar situadas em zonas da cidade onde a ocorrência do instituto seja passível de acontecer, ou seja, em área e limites fixados no plano diretor, posteriormente disciplinado em lei municipal específica, podendo ser feito de duas formas: o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico ou a alteração de uso do solo. (MONTANDON, 2009)

A obtenção do direito adicional de construção junto ao Poder Público ou da alteração do uso do solo urbano significa a aquisição de um benefício legal, mediante contrapartidas a serem prestadas pelo beneficiário, devendo os recursos auferidos serem aplicados em regularização fundiária e demais hipóteses previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto da Cidade⁵.

Quando uma construção tem mais área edificada do que a área do terreno, é como se o proprietário da área tivesse a capacidade de aumentar a área de seu terreno, ocupando de maneira mais intensa a sua alíquota parte da cidade, podendo oferecer ao mercado uma área construída maior do que a área original do terreno, abrigando uma quantidade maior de pessoas e de negócios, e isso, em contrapartida, demanda mais serviços para atender aos ocupantes adicionais, onerando o equipamento urbano pela maior demanda gerada. (GAIARSA; MONETTI, 2007, p.3)

Para se ter um equilíbrio – pensando em preservação da qualidade urbana – entre áreas construídas (solo criado) e espaço público, a proporcionalidade de

⁵ Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

construção adicional tem que ser recompensada com a mesma relevância na criação de áreas públicas, ou seja, teoricamente, a densidade construída gerada pelo uso do “solo criado” tem que ser equivalente a serviços urbanos de mobilidade, equipamentos públicos, equipamentos sociais, redes de infraestrutura e espaços públicos existentes. À medida em que se permite a construção acima do coeficiente de aproveitamento, na mesma proporção, a cidade deve ser incrementada por espaços e equipamentos públicos.

Outro aspecto relevante, observado por Maria do Carmo Vilarino (2006), refere-se ao fato de que, na hipótese de alteração de uso do solo, a legislação de zoneamento seria superada por uma visão mais particularizada de cada setor da cidade, avaliando-se sua real capacidade de adensamento, possibilitando ao Município uma negociação mais precisa acerca dos investimentos e controle dos impactos urbanos.

Gaiarsa e Monetti (2007) afirmam que os instrumentos da Outorga Onerosa e Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) são ferramentas de aplicação do conceito de “Solo Criado”, no Brasil. Esses dois mecanismos foram instituídos pelo Estatuto da Cidade, em 2001, junto com as OUCs. Pode-se definir a Outorga Onerosa como sendo a:

[...] permissão legal de desvinculação entre o benefício do excedente de construção e a posse de um lote. Ou seja, no contexto de uma operação, o adicional de construção pode não se vincular a um ou outro lote, mas constituir um título mobiliário (desde que esta possibilidade esteja prevista na lei específica da operação [art. 34 do Estatuto da Cidade]). (OLBERTZ, 2011, p.82)

A contrapartida da Outorga Onerosa é paga pelo empreendedor de uma propriedade mediante solicitação da licença de construção adequada. É igual a uma porcentagem do valor real desse imóvel, aplicado a toda a cidade, exceto em áreas de OUCs. O valor da contrapartida financeira é pago em dinheiro ao município e refere-se ao cumprimento do valor relativo aos direitos adicionais de construção. (GAIARSA; MONETTI, 2007)

As receitas advindas deste instrumento não estão vinculadas a uma determinada região ou obra específica. Devem ser depositadas em fundo financeiro criado pelo próprio município e podem ser usadas quando a gestão pública assim decidir. A Outorga Onerosa, como os Certificados de Potencial Adicional de Construção CEPACs, é uma ferramenta de captação de valor mediante a

flexibilização de parâmetros urbanísticos. No entanto, e como exposto sobre a Outorga Onerosa, há necessidade de se reconhecer diferenças entre sua aplicação e o uso do CEPAC. (MONTANDON, 2009)

2.1.3. A lógica do CEPAC - Certificado de Potencial Adicional Construtivo

Ferreira e Fix (2001) definem o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) como título financeiro equivalente ao valor total do estoque de potencial construtivo “a mais”, gerando recursos imediatos ao Poder Público. Porém, citando os mesmos autores, um dos problemas dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Isso gera, como no caso de qualquer título financeiro, um novo tipo de especulação imobiliária.

Criado originalmente como instrumento destinado a auxiliar o poder público na definição e execução da política urbanística, o Cepac adotou a forma de valor mobiliário, o que representou um salto de qualidade nos instrumentos da política urbanística, contribuindo positivamente com as atividades de “real estate”. Essa contribuição é positiva na medida em que há um incremento do investimento público na região da operação urbana. (GAIARSA; MONETTI, 2007, p.2)

De acordo com Gaiarsa e Monetti (2007), o CEPAC deve servir como instrumento para a venda do solo criado, por meio de leilões, ou, conforme definido em lei, potencial de construção adicional. O Certificado de Potencial Adicional de Construção é uma evolução da cobrança, na forma de títulos de investimento representando o direito de uso, usando o conceito "Solo Criado". É um mecanismo de arrecadação financeira, para ser usado diretamente na implementação das operações urbanas.

Os CEPACs exacerbam portanto a características das operações urbanas nas quais as forças do mercado capturam o Estado para fazer o jogo da geração da renda diferencial num fragmento da cidade. É preciso reconhecer a dimensão das transformações ocorridas em algumas municipalidades a partir do lançamento no mercado, de títulos municipais (um parente dos CEPACs). (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.28)

Os CEPACs são previstos nas mesmas leis das operações urbanas consorciadas. São vendidos pela administração pública em leilão e, como título, está sujeito à livre negociação subsequente. Também podem ser oferecidos pelo Poder Público diretamente, para o pagamento de transformações urbanísticas estruturais pretendidas na política urbana. A obtenção deste certificado, posteriormente convertido em solo criável, é estabelecida no artigo 34, § 1º, do Estatuto da Cidade,

estabelecendo este que ele só pode ser utilizado dentro da área da operação urbana. Não é isso, contudo, o que diz o § 1º do art. 34

O instrumento possibilita que os potenciais construtivos sejam negociados antes da implementação do projeto pelo poder público (Certificados de potenciais construtivos adicionais - CEPACS). Os recursos arrecadados devem ser aplicados restritamente à área da Operação Urbana. (ALBUQUERQUE, 2015, p.229)

Segundo Ferreira e Fix (2001), para usufruir do direito adicional de construção na área da operação, o empreendedor teria que adquirir CEPACs no mercado e restituí-los à Prefeitura.

Para fazer isso, o investidor adquirente do certificado tem o dever de solicitar uma licença de construção e, para exceder as condições básicas de exploração (flexibilização do coeficiente de aproveitamento), é necessário a solicitação da conversão do certificado para exercer o direito de criar “solo criado” em um determinado lote específico (artigo 34, § 2º do Estatuto da Cidade). Conforme Carvalho (2015), o direito de construir além dos padrões estipulados na legislação municipal, só pode ser exercido na área sujeita à operação urbana. Quando o pedido de autorização de construção tiver sido enviado, o CEPAC será utilizado para pagar o local de construção que exceda os padrões estipulados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e até o limite estabelecido pela lei especial que aprova a OUC.

Nesse contexto, o CEPAC é um mecanismo de arrecadação do Município e, teoricamente, permite que o poder público colete antecipadamente os recursos necessários para as transformações estruturais, melhorias socioambientais em uma área pré-determinada, permitindo, assim, a captura da mais-valia urbana, pois seu valor é proporcional ao aumento de valorativo da região.

Porém, como afirmam Maricato e Ferreira (2002), a valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs. Assim, manter a moradia social na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização desses “títulos financeiros”. Por outro lado, isso pode gerar um processo de gentrificação, em função da “expulsão” dos cidadãos de baixa renda, aumentando a segregação socioespacial.

Assim, pode inferir que esse instrumento, independentemente de seu discurso de desenvolvimento e modernização, traz em sua natureza a tendência de colaborar para uma cidade socioespacialmente apartada.

2.1.4. Contexto e Histórico do Instrumento das Operações Urbanas

No Brasil, a necessidade de criação de novos modelos de negócios para a relação entre o setor público e o privado, é derivada da experiência europeia e norte-americana (MONTEIRO, 2014). Os arranjos públicos-privados em intervenções urbanas são práticas conhecidas, implementada aqui no país em outros moldes, às vezes respaldadas por leis, outras estabelecidas pelo amplo leque de relações contratuais entre o poder público e os particulares. Apesar de haver oportunidades legais para a cooperação entre o público e o privado, uma série de problemas políticos e operacionais impedem a participação privada e ou reduzem a eficiência.

Autores como Lage (2008) e Da Silva (2010) afirmam que, a partir da década de 1970, alguns países se encontram em processo de reestruturação sociopolítica-econômica, especialmente aqueles do capitalismo central. Os sinais deste processo incluem mudanças nos sistemas de trabalho, hábitos de consumo, configurações geopolíticas, poderes e práticas do Estado. Nesta mesma década, emergem as primeiras conversas sobre Operações Urbanas Consorciadas e outros instrumentos urbanísticos no Brasil – origem do conceito de “solo criado” – com os avanços da Constituição Federal de 1988 e, principalmente, com o Estatuto da Cidade.

Essa nova Lei (Estatuto da Cidade, 2001) regulamentou uma nova fase da "Política Urbana" brasileira e apresentou as Operações Urbanas sob a forma de parcerias na renovação do espaço, num “consórcio” entre o setor público e o privado, visando à transformação estrutural e urbana de porções pré-definidas do espaço urbano, baseada no planejamento municipal.

No início, o conceito das Operações Urbanas e o conceito de solo criado progrediram separadamente. Posteriormente, eles se consolidaram com a “Lei das Interligadas”⁶ (Lei nº 11.773/95), de 1995, inicialmente sancionada em 1986 como “Lei do Desfavelamento”⁷ (Lei nº 10.209/86), segundo nos ensina Da Silva (2010).

⁶ Dispõe sobre o programa "direito à moradia", visando a obtenção de recursos para construção de residências destinada a moradores de habitação sub-normal. Paulo Maluf, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei; faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 11 de maio de 1995

⁷ Criada em São Paulo, as operações interligadas, pois possibilitava a alteração dos padrões de uso e dos índices de aproveitamento em determinadas áreas, tendo como contrapartida intervenções de interesse social e coletivo em outras áreas da cidade.

[...] “Lei do Desfavelamento” e as “Operações Interligadas”, instituídas em São Paulo em meados da década de 1980. Nestas experiências, que podem ser entendidas como as principais antecessoras das Operações Urbanas, eram concedidas modificações dos índices e características de uso e ocupação do solo presentes nas leis em troca de habitações de interesse social para população favelada. (LAGE, 2008, p.25)

No começo, esses modelos de Operações Urbanas sofreram bastante resistência e foram considerados inconstitucionais, por permitirem mudanças nas normas edilícias e no zoneamento local. Com isso, emergiu o conceito da contrapartida, decorrente da flexibilização das leis, realizando uma intervenção urbana, induzindo os empreendimentos a se adequarem às transformações pretendidas na política urbana.

As OUs pressupõem que cabe aos empreendedores imobiliários permissão de construir área adicional à estipulada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS. Mediante pagamento de contrapartidas, o poder público municipal, de posse de mais-valias capturadas em transações de venda de potencial adicional do direito construtivo, tem por dever aplicá-las em melhorias na própria área-alvo de intervenção. (ABASCAL; ALVIM, 2015, p.16-17)

A partir disso, as parcerias entre o poder público e os particulares, por meio das Operações Urbanas, emergem como “fórmula mágica”⁸ no Brasil. Assim como os europeus e os norte-americanos, os arranjos públicos-privados no Brasil também estão associados à crise financeira do Estado, especialmente em nível do poder público municipal, este com o argumento de que, com a Constituição Federal de 1988, muitas responsabilidades foram transferidas para os municípios brasileiros, sem transferências fiscais suficientes.

No Brasil, como no caso de países estrangeiros, as intervenções urbanas com parcerias entre o setor público e o setor privado foram usadas para revitalizar regiões consideradas de áreas socialmente degradadas e ou subutilizadas, no intuito de impulsionar economicamente a região através de infraestrutura e melhoramentos urbanos. Como exemplo, pode citar o projeto de restauração do Complexo das Docas, em Belém-PA; o antigo porto fluvial da capital paraense deu lugar a um complexo turístico de referência nacional.

As intervenções urbanas via parcerias público-privado também têm sido discutidas como marco de ruptura com o modelo de planejamento urbano modernista. Enquanto este se fundamenta em planos urbanos de larga escala, tecnologicamente racionais, funcionais e inflexíveis, os projetos

⁸ Fix (2000), descreve OUC como a “fórmula mágica” para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado, onde todos ganhariam e ninguém perderia.

urbanos “pós-modernos” têm se constituído em atuações específicas para determinadas áreas da cidade, sendo por vezes prestigiadas por se prestarem como alternativas a legislações de uso do solo rígidas e generalizantes. (LAGE, 2008, p.20)

As Operações Urbanas baseiam-se em um conjunto de medidas, em vários níveis, coordenadas pelo Setor Público, incorporando a participação dos particulares (donos de terras, empresários e investidores, moradores e usuários permanentes), confirmando o princípio de que o Poder Público tem o direito de subjugar os interesses do mercado imobiliário em detrimento do interesse público, que deve harmonizar as diretrizes e medidas físicas, territoriais, socioambientais e econômicas para aumentar a abrangência em caráter transformador e redistributivo, sendo este o principal objetivo desse instrumento.

Não é dessa maneira, no entanto, que as OUs estão sendo utilizadas no Brasil. Para Maricato e Ferreira (2002), o consenso sobre Operações Urbanas se deve à aceitação que vem ganhando força com a ascendência da ideologia neoliberal, para reduzir o papel do poder público e aumentar o envolvimento da iniciativa privada na gestão da cidade, como forma de superar as dificuldades enfrentadas pelo Estado. A operação urbana não escapa a esta rotina, e baseia-se no modelo de produção capitalista, podendo gerar desigualdade e conflitos socioeconômicos e ter como produto a valorização excessiva das localidades.

Atualmente, as intervenções urbanas por meio de arranjos público-privados também têm sido discutidas pela maneira em como vêm sendo aplicadas no Brasil. As críticas vão desde o processo de gentrificação, em função da expulsão dos moradores locais, aumentando a segregação socioespacial, e passam pelas vantagens de questões financeiras de interesse do empresariado e investidores, em relação aos interesses da sociedade, como afirmam Fix (2001), Maricato e Ferreira (2002). E, por fim, chegam a questões relativas à eficácia do instituto Operação Urbana Consorciada na restauração da mais-valia, produzida em contraponto aos investimentos realizados.

2.2. CASOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS COMO EXEMPLOS NA FORMULAÇÃO DE INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

2.2.1. Experiência de Parcerias Público-Privadas estrangeiras

Segundo Maricato e Ferreira (2002), ao final da década de 1970, houve, nos Estados Unidos e nos países europeus, uma crise econômica - déficit de

arrecadação do Estado - resultante do aumento do desemprego, da crise tributária e do custo de manutenção do Estado. Simultaneamente, políticas neoliberais⁹ ganharam força, gerando um aumento na participação do setor privado na economia desses países. Nesse sentido, surge um processo de produção capitalista, disparado por um capital globalizado.

Os arranjos público-privados, todavia, como transformadores do espaço urbano, não surgiram nessa época. Anterior a essa década, na cidade de Nova Iorque, atores particulares investiam em construção de espaços públicos. Mas, somente na década de 1970 esses arranjos públicos-privados apropriaram-se da ideia de transformação urbana e flexibilização da economia e passaram a colaborar na construção “modernista” de um novo projeto de cidade. (OLBERTZ, 2011)

Várias experiências têm apontado os arranjos entre os setores públicos e privado como alternativa viável para requalificação de áreas degradadas. Esse modelo tem se firmado como eficaz para a transformação de determinadas regiões, antes subutilizadas, e que após as parcerias foram transformadas em pontos atrativos de turismo, lazer e centros comerciais, gerando revalorização da região.

No caso da França, ao final da década de 1960 o governo criou a *Zone d'Aménagement Concerté (ZAC)* – Zonas de regulamentação concertada – regiões onde o Poder Público decide interceder para realizar melhorias. A influência francesa é citada pela doutrina como sendo o grande inspiradora das Operações Urbanas e do Solo Criado no Brasil (GAIARSA, 2010). Porém, atualmente, as diferenças em relação às operações urbanas são tão grandes que não é mais possível compará-las. Ademais, o mercado europeu é muito mais incluyente do que o brasileiro, mormente a França, dona de uma tradição política que permite intenso envolvimento da população no processo, contrariando os interesses dos empresários.

As zonas de ordenação concertada são zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público competentes decidem intervir para realizar ou fazer realizar a ordenação e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles que a comunidade ou o estabelecimento tenha adquirido ou que venha a adquirir, a fim de cedê-los ou licenciá-los para usuários públicos ou privados. (OLBERTZ, 2011, p.102)

⁹ Política Neoliberal é um conjunto de ideias que defende a não participação do Estado na economia, onde deve haver total liberdade de comércio, para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país.

Esse tipo de “arranjo” é marcado por um forte controle do Estado, sendo que o Poder Público intercede na propriedade privada e atua como promotor do desenvolvimento urbano, realizando um grande plano urbano, com financiamento público de infraestrutura e edifícios comerciais e residenciais. Somente após a conclusão das obras, as unidades são vendidas ao setor privado, para que o Poder Público possa capturar a valorização imobiliária produzida pelos investimentos na área urbana. Em suma, podemos dizer que, nas Zonas de regulamentação concertada (ZAC), o capital privado está sujeito a interesses públicos, já que os particulares não participam do planejamento e da execução.

[...] nas ZAC o Estado executa quase que todas as ações, inclusive aquelas relativas à atividade imobiliária, e nas operações urbanas o Estado executa apenas as ações públicas, dependendo, para tanto, dos recursos obtidos da iniciativa privada provenientes da contrapartida paga em função da obtenção de incentivos na legislação urbana, geralmente o potencial adicional de construção. (MONTANDON, 2009, p.29)

No Japão, por causa da Segunda Guerra Mundial, foi gerado um modelo de planejamento capaz de reconstruir regiões destruídas. Na década de 1950, criou-se o Reordenamento Fundiário (*Land Readjustment* ou *Kukaku-Seiri*, em japonês), que influenciou a criação de modelos semelhantes em outros países, como Alemanha, Índia, Turquia, Espanha, Tailândia e Colômbia. (OLBERTZ, 2011)

O *Land Readjustment* fundamenta-se na distribuição obrigatória da terra (ou reparcelamento), com uma distribuição justa de custos e benefícios entre os donos das propriedades (QUADRO 1). Cada proprietário deve doar uma parte da sua gleba ou mobilizar contribuição financeira, preservando suas terras. Montandon e Souza (2007), conceitua o *Land Readjustment* como:

[...] um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada em que todos os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, distribuindo de maneira equilibrada os custos e os benefícios dos resultados. (MONTANDON; SOUZA, 2007, p.18)

QUADRO 1 COMPARAÇÃO ENTRE OUC X *LAND READJUSTMENT*

Modelo	<i>Land Readjustment</i>	OUC
Instrumento/ Mecanismo	<i>Replotting</i> (Transferência de direitos de uma propriedade para outra)	Concessão de incentivos urbanísticos através de legislação e obtenção de contrapartidas
Objetivos	a. Desenvolvimento e implementação de infraestrutura b. Otimização do uso dos lotes	a. Desenvolvimento de intervenções urbanas estruturais b. Aumento de densidade
Base Legal	<i>Land Readjustment Law</i> (1954)	Estatuto da Cidade (2001) e lei específica
Áreas de incidência	Aplicação em áreas próximas e internas à zona urbana	Aplicação na Macrozona de Qualificação e Reestruturação Urbana (PDE)

Dimensões dos Projetos	Geralmente em áreas de 10 a 50 hectares	De 450 a 7000 hectares (perímetro de regulação e não de intervenção)
Agência/ Órgão de Implementação	Individual, Cooperativas, Municipalidades (Prefeituras), Empresas Públicas	Prefeituras municipais
Características	a. Transformação fundiária b. Desenvolvimento urbano integrado e transformação extensiva c. Justa distribuição dos custos e benefícios d. Preservação de Títulos de Propriedade e. Participação de proprietários	a. Regulamentação extensiva, intervenção localizada b. Pressupõe a recuperação da valorização imobiliária c. Participação de proprietários, moradores, investidores e usuários
Tipos	a. Novos parcelamentos (<i>New Urban Development Type / Sprawl Prevention Type</i>) b. Desenvolvimento de infraestruturas (<i>Urban Renewal Type / Urban Center Development Type / Urban Reconstruction Type</i>)	a. Renovação urbana de áreas subutilizadas e antigas áreas industriais b. Aumento da densidade e melhoria da infraestrutura c. Projetos de Desenvolvimento Regional d. Adequação do uso do solo e equipamentos urbanos em função de grandes intervenções em infraestrutura de transporte coletivo
Contribuição/ Contrapartida	a. Doação de parte do terreno b. Financeira c. Obras públicas	a. CEPAC b. Financeira c. Obras Públicas
Incentivos e benefícios concedidos	a. Valorização dos terrenos e imóveis b. Melhoria ambiental e da infraestrutura urbana c. Redução das taxas de financiamento	a. Potencial adicional de construção b. Alteração de normas de edificação e de usos c. De maneira indireta: valorização dos terrenos

Fonte: Montandon e Souza (2007).

Segundo Montandon (2009), essa obrigatoriedade ocorre quando pelo menos 2/3 dos proprietários de uma área objeto do projeto aderirem ao plano. Aos outros 1/3 restantes, cabe a participação compulsória, sob pena de desapropriação. Os fundos obtidos são utilizados pelo Poder Público para custeio das obras e como estoque de terrenos públicos para a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Tanto na França quanto no Japão, os modelos de parcerias público-privadas têm como principal característica o Estado, atuando este como agente principal do modelo, assumindo o controle e a gestão de todas as operações, impedindo que a utilização desse instrumento se desloque para o atendimento de interesses privados.

Segundo Vilarino (2006), com experiência inglesa, na década de 1980, temos, à guisa de como exemplo, o planejamento urbano através da cooperação entre o Estado e os agentes privados, apresentando-se, deste modo, uma política neoliberal típica.

[...] em 1981 a London Docklands Development Corporation (LDDC), vinculada ao governo central (não local). A LDDC utilizava os poderes que lhe haviam sido destinados, de acordo com o Local Government, Planning and Land Act de 1980, bem como recursos públicos, para atuar no sentido

de flexibilizar o planejamento, adequando-o aos interesses privados. (OLBERTZ, 2011, p.113)

De acordo com Angeli (2011), as propostas para as Docas do Porto de Londres somente foram postas em operação a partir de 1979, no governo de Margareth Thatcher. Em 1981, surgiu a LDDC (*London Docklands Development Corporation*), cujo objetivo era requalificar a área portuária que perdera a funcionalidade e estava em completo abandono, por meio da atração de investimentos privados.

Este modelo, no entanto, recebeu muitas críticas da população local, pela abertura dos projetos aos investidores, sem controle municipal e ou um princípio regulador, o que gerou uma urbanização segmentada, com grande especulação imobiliária, e esvaziamento de outras áreas. Como resultado, o Estado precisou interceder porque, mesmo que o objetivo fosse usar investimentos privados, a operação, eventualmente, não abriu mão da ação do então governo Thatcher, não se mantendo conforme o esperado. (ANGELI, 2011)

Os modelos norteamericanos, bem mais liberais, configuram-se como instrumento de revitalização de áreas urbanas subutilizadas. Todos têm o objetivo comum de reconfigurar áreas degradadas por meio de estímulos a serviços referentes ao comércio, turismo e lazer.

Segundo Paula Angeli (2011), em Baltimore, na década de 1970, promoveu-se grande renovação de uma área central decadente (*Inner Habor*), contando com a construção de variadas edificações de usos diversos, direcionados ao turismo: centro gastronômico, comercial, negócios e lazer. Esta renovação teve início com a contratação de um plano urbanístico para a área central, através da parceria entre alguns atores do governo e investidores privados. Posteriormente, essa área portuária, considerada subutilizada, transformou-se em local “ideal” para investimentos imobiliários por meio das parcerias.

O projeto de revitalização do *Inner Habor* de Baltimore tornou-se um local de grande atração turística, com diversos usos, como centro comercial, aquário, passeios de barco entre outros.

[...]Devido ao aparente sucesso dos projetos executados no *Inner Harbor*, outros foram sendo propostos nos *waterfronts* adjacentes, como o caso do *Waterfront de Fells Point*. (ANGELI, 2011, p.27-28)

Como podemos ver, em Londres e Baltimore, as mesmas áreas portuárias subutilizadas foram alvo de intervenções por meio de parcerias público-privadas. Essas operações se realizaram, principalmente, com a transferência de instalações

portuárias para outros lugares. Consequentemente, os portos mais antigos, enfrentaram um processo de abandono. Este método de planejamento urbano continua sendo aproveitado até hoje e, como exemplo, podemos citar Porto Maravilha¹⁰, no Rio de Janeiro.

Notadamente, as experiências internacionais devem ser seguidas com cautela, tendo em vista as peculiaridades de cada região, devendo ser adaptadas ao cenário nacional. No Brasil, o *déficit* habitacional é bem maior que nos países estrangeiros; muitas pessoas encontram-se fora do mercado residencial formal. Segundo Maricato e Ferreira (2002), esses modelos foram criados para um contexto urbano completamente diferente, sua aplicação direta à realidade do Brasil não reconhece as particularidades locais e os problemas sociais existentes, não resolvendo estes impasses e podendo até piorá-los.

2.2.2. Experiências brasileiras de Parcerias Público-Privadas

Hodiernamente, em território brasileiro, as parcerias público-privadas, direcionadas ao planejamento urbanístico, são corriqueiramente efetivadas através do mecanismo das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Para ilustrar, destaca-se a experiência das Operações implementadas no município de São Paulo, onde tal modelo gerou inúmeras controvérsias.

São Paulo foi o primeiro município brasileiro a dispor do Instrumento das Operações Urbanas em Plano Diretor aprovado em 1988. Desde a década de 1990, o município vem implementando operações urbanas bastante significativas, tanto do ponto de vista espacial quanto financeiro. (LAGE, 2008, p.53)

Em meados dos anos 1980, as operações urbanas na cidade de São Paulo começaram a ser debatidas e executadas por administrações com interesses antagônicos, tais como ideologias populistas, progressistas e neoliberais, denotando viabilidade do referido instrumento para inúmeras finalidades. (MARICATO; FERREIRA, 2002)

¹⁰ Um exemplo concreto de operação urbana consorciada, em zona portuária, que prevê a formalização de convênios é a Operação Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. No contexto dessa operação, o art. 42 da Lei Municipal Complementar n. 101/2009 autorizou o Município “a celebrar convênios com os demais entes da federação, com vistas à aquisição de terrenos, à conversão de usos, à transferência de serviços públicos e à realização de obras pertinentes à implementação da Operação.

Na cidade de São Paulo, a implementação das OUCs tem ocorrido mais comumente por meio da destinação inicial de capital público, em uma região delimitada voltada para a atração e valorização do mercado de imóveis, acarretando, a partir daí, a especulação imobiliária, assim recuperando o investimento inicial através da flexibilização da lei de uso e ocupação do solo.

Segundo autores como Fix (2001 e 2004), Lage (2008) e Olbertz (2011), a “Operação Urbana Centro” vem sendo realizada com investimento em equipamentos culturais, criando uma perspectiva de valorização “atraente”. Por outro lado, as operações da “Faria Lima” e “Água Espraiada”, tiveram investimentos em corredores viários (ampliação da Avenida Faria Lima e a construção da Avenida Água Espraiada).

A primeira operação urbana paulistana iniciou-se na década de 1990, no governo de Luísa Erundina (PT), chamada Operação Urbana Anhangabaú (Lei Nº 11.090/91). A partir de então, já foram aprovadas em São Paulo as operações urbanas Faria Lima (Lei Nº 11.732/95), Água Branca (Lei Nº 11.774/95) e Centro (Lei Nº 12.349/97)³⁰. Mais recentemente foram aprovadas as operações urbanas Água Espraiada (Lei Nº 13.260/01) e Rio Verde – Jacu (Lei Nº 13.872/04), e a Operação Urbana Faria Lima teve sua lei revista em 2004 (Lei Nº 13.769/04). O Plano Diretor Estratégico de 2002 (portanto, pós-Estatuto da Cidade) instituiu a possibilidade de aprovação de nove novas operações urbanas consorciadas. (LAGE, 2008, p.54)

Referidas operações urbanas estão localizadas em regiões já providas de boa infraestrutura. A criação de “avenidas âncora”, bem como a elaboração de “projetos motores”, em uma conjuntura de desequilíbrio social, com uma massa de indivíduos habitando locais precarizados, sem acesso ao mínimo existencial e saneamento básico, corrobora o entendimento de Fix (2004), quando o autor afirma que “a operação acaba por justificar a maior importância dada a obras não prioritárias, ainda que não necessariamente custeadas pelos beneficiários”.

As operações urbanas na experiência brasileira estão concentradas em locais de interesse do mercado imobiliário, em geral privilegiados e altamente valorizados, porque seu sucesso vem dependendo dessa concentração.

[...] corre-se o risco do surgimento de áreas infladas de investimentos, ainda mais valorizadas, enquanto há a correspondente desvalorização de outras áreas e o evidente prejuízo da homogeneização do espaço urbano. (OLBERTZ, 2011, p.127)

A forma como as operações paulistanas vêm sendo implementadas, com base no pensamento hegemônico, à luz das mudanças na economia mundial, tem servido, principalmente, para liberar o potencial de negócios de alguns centros

urbanos, promovendo assim sua “renovação”. Dessa maneira, o instrumento apresenta-se, novamente, em nosso país, com o desenvolvimento social sujeito ao desenvolvimento econômico, mediante respaldo da ideologia neoliberal, como afirma Maricato e Ferreira (2002).

2.2.3. Operações Urbanas Consorciadas no contexto de Fortaleza

Com porte bem diferenciado das Operações Urbanas Consorciadas Paulistanas, as OUCs aprovadas em Fortaleza nas últimas duas décadas são provenientes de três gestões municipais diferentes e de partidos distintos, evidenciando-se assim, as diferenças das dimensões e o potencial reestruturador das operações e atendimento às normas. As OUC, firmadas em Fortaleza possuem áreas mais restritas e monofuncionais, com a finalidade de viabilizar empreendimentos âncoras, o que afeta imediatamente seus territórios, sem dinamização socioeconômica expansiva, ao mesmo tempo em que introduz a flexibilidade dos parâmetros urbanísticos e a valorização imobiliária. (QUADRO 2)

Para Holanda e Rosa (2015), as operações urbanas em Fortaleza têm apresentado evolução e diferenciação de seu conteúdo, ao longo dos anos, ganhando, na gestão atual, papel de destaque, como instrumento capaz de contribuir para a solução de problemas urbanos, por meio do Programa Fortaleza Competitiva¹¹. Esse Programa apresentou um estudo com novas Operações Urbanas Consorciadas, sendo Fortaleza uma das primeiras cidades a contar com planejamento com articulação institucional em busca de transformações estruturais planejadas pelo Estado e com participação da iniciativa privada.

¹¹ O Programa Fortaleza Competitiva tem como objetivos desenvolver um ambiente de inovação e geração de oportunidades na Cidade, induzindo o surgimento e o crescimento de empresas, assim como proporcionar um ambiente favorável e ágil para superar os desafios de manter e abrir novos negócios.

QUADRO 2 SISTEMATIZAÇÃO DAS OUCS EM FORTALEZA ATÉ NOV/2018

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FORTALEZA		Riacho Maceió	Dunas do Cocó	Jockey Clube	Sítio Tunga	Lagoa do Papicu	Osório de Paiva	Lagoa da Sapiranga
LEI Nº DA OPERAÇÃO		Lei Nº 8.503/00	Lei Nº 8.915/04	Lei Nº 9.333/07	Lei Nº 9.857/11	Lei Nº 9.778/11	Lei Nº 10.403/15	Lei Nº 10.404/15
PERÍMETRO DEFINIDO PELO PLANO DIRETOR		NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
UDO DE CEPACs		NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
PROPOSTO PELA INICIATIVA		PRIVADA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	PRIVADA	PRIVADA	PÚBLICA
Gestão que criou	Juraci 1997 - 2004	●	●					
	Luizianne 2005 - 2012			●	●	●		
	Roberto Cláudio 2013 - Atual						●	●
Secretaria responsável	SMDT	●						
	SEINF		●	●	●	●		
	SEUMA						●	●
Andamento	Executadas	●		●		●		
	Paralisadas		●				●	●
	Em execução				●			
Regionais	SER II	●	●		●	●		
	SER III			●				
	SER V						●	
	SER VI							●
Localização	A. de influência do mercado imob.	●	●	●	●	●		●
	A. de estruturação do setor terciário	●	●	●	●	●	●	●
Ente privado	Definido	●		●	●	●	●	
	Indefinido		●					●
Tamanho	< 200.000 m2	●						
	200.000 - 400.000 m2			●	●	●		
	> 400.000 m2		●				●	●
Objeto da operação	Residencial	●	●	●	●	●		
	Hoteleiro	●						
	Hospitalar			●				
	Comercial				●	●	●	●
	Serviço						●	●
	Indefinido (empreend. imobiliários)			●				
Uso verificado após concl. das obras	Residencial	●		●		●		
	Hoteleiro	●						
	Hospitalar			●				
	Comercial / serviços			●		●		

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Holanda e Rosa (2017).

Entretanto, a primeira OUC somente foi aprovada no ano 2000. Hoje, a cidade possui sete Operações Urbanas Consorciadas, com três já executadas e duas em fase de implementação. Nesse período, vale destacar a desmobilização das forças políticas e a ausência da participação social, além serem as operações aprovadas ao final de ciclos de gestão (ALBUQUERQUE, 2015). Outra questão, a observar, é a ausência da utilização dos CEPACs em todas as operações urbanas de Fortaleza. Tal mecanismo não foi detalhado na maioria das Leis aprovadas até hoje, dificultando ainda mais sua aplicação na cidade.

Segundo Albuquerque (2015), as operações urbanas disparadas a partir da década de 2000 possuem tamanhos semelhantes e são vinculadas às glebas remanescentes em áreas já valorizadas e estruturadas, cujo parcelamento anterior não atendia mais à lógica da produção do espaço. A única exceção, em andamento, é a OUC Jockey Clube, que partiu do interesse público.

Ainda de acordo com a autora, as operações urbanas consorciadas fortalezenses podem ser divididas em dois tipos, conforme a origem de seus interesses: a) origem pelo interesse público, que previamente é definido pela gestão local; b) origem pelo interesse privado, incitando o Setor Público a agir em determinada área.

Com relação às setes operações urbanas consorciadas aprovadas, observa-se que cinco estão inseridas no segundo grupo: OUC “Riacho Maceió”, OUC “Dunas do Cocó”, OUC “Sítio Tunga”, OUC “Lagoa do Papicu”, e OUC “Osório de Paiva”. As demais, inseridas no primeiro grupo, aquelas que, a partir de um interesse público são previamente definidas pelo Estado, são: a OUC “Jockey Clube” e OUC “Lagoa da Sapiranga”. (FIGURA 2)

As referidas operações urbanas estão localizadas principalmente na parte leste da cidade, onde há maior interesse da parte da indústria imobiliária e oferta de infraestrutura. Nota-se, também, uma pequena expansão nos corredores de capacidade de oferta de serviços nessa região. Outra questão relevante são as áreas de macrozoneamento ambiental, estabelecidas pelo Plano Diretor do município, que permitem a flexibilização de parâmetros urbanos para OUCs.

Do ponto de vista imobiliário, as áreas verdes e os recursos hídricos são elementos de grande apelo paisagístico, de amenidades (microclima, por exemplo) e apelo comercial, especialmente em uma cidade saturada, com grande carência ambiental. É essencial que se tenha atenção ao desenvolver OUCs nessas zonas e

que se tenha uma compreensão ampla do espaço e de suas dinâmicas imobiliárias. Em Fortaleza, 88% das áreas totais das sete operações estão dentro do macrozoneamento ambiental.

FIGURA 2 MAPA DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM FORTALEZA



Fonte: SEUMA – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (2018).

Deve-se compreender que as Operações Urbanas Consorciadas deveriam provocar mudanças na ambiência das cidades, propiciando um método de instrumentalização de políticas públicas socioespaciais em cada região. É possível concretizar a postura e a consciência de que a eficácia da ferramenta se dá, dependendo de como o poder público a implementa e molda à realidade de cada área.

Desse modo, apesar das diferenças existentes entre Fortaleza e São Paulo, percebe-se que as operações urbanas que lograram êxito são aquelas situadas em regiões em que a iniciativa privada já objetivava intervir, buscando na Gestão Pública uma forma de viabilizar seus interesses, a partir da flexibilização de normas edíficias. Com isso, promoveram-se intervenções e melhorias em áreas com dinamismo imobiliário na cidade.

Da forma com que o Instituto Operação Urbana Consorciada vem sendo utilizado, distorce-se o descrito no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257), tendo ele funcionado de maneira contrária, com vistas a aumentar o benefício a interesses específicos, favorecendo a especulação imobiliária, cujos maiores beneficiários são na verdade os agentes privados. Em outras palavras, as OUCs não têm se mostrado plenamente eficazes em seus objetivos/diretrizes como mecanismos de reformulação urbana. Fica o questionamento se a lei já foi criada com fragilidades implícitas em suas propostas de mecanismos de controle da qualidade da utilização deste instrumento ou se os conceitos de interesse público são tão subjetivos que, com facilidade, burla-se a intenção maior da lei através de retornos com benefícios extremamente subdimensionados, haja vista os valores novos criados para atrair a participação privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concentração de milhões de pessoas em áreas urbanas é um grande desafio para os gestores de políticas públicas. Enfrentar esse desafio requer uma governança inteligente, que conduza o futuro das nossas cidades. No entanto, tem-se a complexidade dos ambientes urbanos, combinada com o alto custo do desenvolvimento de qualquer tipo de infraestrutura, em termos políticos e monetários. Para tornar essas cidades atrativas ou, ainda, achar soluções para melhorar a qualidade de vida da população, é exigida uma forte colaboração entre diferentes agentes: proprietários, cidadãos, investidores e Poder Público.

As OUCs podem ajudar a superar alguns dos desafios que a sociedade enfrenta na atualidade. No entanto, este instrumento nem sempre esteve presente no desenvolvimento de tais parcerias público-privadas. Porém, nas últimas décadas vem-se generalizando o fato de que as operações urbanas estão sendo desviadas de sua finalidade.

Na verdade, o que acontece em algumas cidades brasileiras, é que as OUs trazem apenas ganhos financeiros ao setor privado, com a viabilização de grandes empreendimentos, não acarretando grandes impactos positivos para os cidadãos. Quando se faz referência a “criar valor”, fala-se sobre gerar valor além do financeiro, para a sociedade em geral e, portanto, para o setor público, indiretamente, estabelecendo-se claramente que as pessoas e o meio ambiente devem ser prioridade, na qualidade de principais beneficiários.

O foco das OUCs deve ser a melhoria da qualidade de vida das comunidades, em particular o combate à pobreza e a proteção dos recursos naturais existentes. A implementação das operações urbanas deve promover o bem-estar, a igualdade de gênero, aumentar o acesso ao meio ambiente de forma sustentável, ativar melhoria dos serviços de infraestrutura urbana, promover a coesão social e a justiça, rejeitando todas as formas de discriminação baseadas em raça, etnia, credo e cultura. De fato, estabelece-se que a OUC, como instrumento a ser considerado relevante para a produção eficiente do espaço, deve atender aos critérios descritos no Estatuto da Cidade.

Existem diferentes elementos que devem ser levados em conta na implementação correta de uma OUC. Para Livia Monteiro (2014), o instrumento requer visão global da cidade em relação às relações urbanas, concomitantemente à necessidade de intervenções em áreas degradadas, garantindo-se a completude dos serviços urbanos nos diferentes setores da sociedade, quer de terras quer de seus usuários.

Pode-se deduzir que os ambientes urbanos são altamente complexos e possuem múltiplos agentes movidos por interesses conflitantes. É por isso que, para desenvolver planos estratégicos, é necessária uma disposição para colaboração coletiva, com toda uma variedade de agentes e com diferentes níveis administrativos (horizontal e verticalmente).

A política urbana deve ser desenvolvida como mecanismo a estruturar a composição da cidade na horizontalidade e interdependência dos elementos e indivíduos que a ela dão forma e vida e na verticalidade entre planejamento e gestão em escalas diferentes. (MONTEIRO, 2014, p.26)

Esta colaboração entre os setores públicos deve ser, entre outras coisas, de integração, quebrando a atual falta de comunicação entre os departamentos envolvidos. Melhor dizendo, é preciso trabalhar transversalmente, através de divisões/secretarias, tentando minorar os problemas, pois detecta-se a falta de várias soluções não vinculadas apenas a um setor específico.

Ademais, a colaboração também deve ser materializada com outros atores, isto é, colaboração público-privada, pois o setor privado pode fornecer conhecimento, tecnologia, recursos e ou flexibilidade de gestão, ausentes na administração atual.

Da mesma forma, deve-se compartilhar e debater projetos com a população, porque não se pode esquecer que os processos de transformação urbana

estruturais têm como objetivo final a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Estes, além de terem direito (e deveres) necessários ao bem-estar social, têm que dispor de acesso à moradia, estabelecimentos comerciais, equipamentos públicos, meios de transporte, infraestrutura viária, elementos naturais, saneamento básico, entre outros.

Esta colaboração entre o setor público e o resto da população, no entanto, não é possível sem que haja uma clara demonstração de vontade por parte do primeiro. Isto, no caso da Administração Pública, traduz-se numa maior abertura e transparência, o que, na prática, envolve o compartilhamento de informações e dados, tornando-os acessíveis à sociedade, para que possam ser reutilizados em benefício próprio ou simplesmente para permitir que se tenha um maior conhecimento sobre a atividade dos administradores públicos.

Dessa maneira, compreende-se que o Estado é a chave mestra para alcançar um ambiente urbano equitativo e, para alcançar tal governança, um modelo de cidade, um modelo de gestão urbana eficiente, é necessário que os planejamentos a serem desenvolvidos denotem transparência e participação da sociedade civil.

Subscreve-se aqui o entendimento de Maricato e Ferreira (2002). Segundo os autores, a qualidade ou defeito de um instrumento de política urbana não reside no mecanismo propriamente dito, mas na forma em como ele é aplicado ao caso concreto. Diante disto, tendo por base o presente estudo, considera-se que as OUCs têm sido desviadas de suas finalidades. Ao invés de serem utilizadas para requalificar áreas degradadas, estão sendo manipuladas para a supervalorização de áreas já prestigiadas, gerando “mais valia” para a especulação imobiliária e priorizando o capital privado em detrimento do interesse social, desconsiderando, assim, as reais diretrizes do instrumento.

Isto posto, observa-se que o objetivo inicial de pôr em prática a reforma urbana por meio do mecanismo em questão, está sendo utilizado apenas para favorecer os mais ricos, deixando de lado o ponto essencial da utilização dos investimentos em favor da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, E. H. S.; ALVIM, A. T. B. **Projeto Urbano e Operação Urbana Consorciada: Entre conceitos, Planos e Realidade**: CADERNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO – São Paulo: Editora Mackenzie, 2015.

AGUIAR, C. R. G. **Operação Urbana Consorciada**: Revista Direito Mackenzie – v. 5, n. 2 – São Paulo 2011– São Paulo: Editora Mackenzie, 2011.

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo. 2015.

ANGELI, P. A. L. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP**. 2011. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, PUC-Campinas, 2011.

BRASIL. **Estatuto da Cidade LEI Nº 10.257**. Brasília, 2001a.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

CARVALHO, P. C. A. **Operações urbanas consorciadas**, 2015. Disponível na internet via WWW URL: <https://jus.com.br/artigos/43762/operacoes-urbanas-consorciadas>. Arquivo consultado em 07 de novembro de 2017.

CARVALHO, O. D. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas públicas**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

CHAGAS, F. A. **Parceria Público-Privada na Produção do Espaço: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**. 2013. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2013.

DA SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. A. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Folha de São Paulo, 17 abril 2001.

FIX, M. A. **A “fórmula mágica” da “parceria”**: Operações Urbanas em São Paulo. Publicado em Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3. 2000.

_____. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo**. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs). Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMPI/PROURBE, 2004.

_____. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma « nova cidade » em São Paulo**: Faria Lima e água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **São Paulo cidade global: os fundamentos financeiros de uma miragem**. Boitempo. 2007.

FORTALEZA. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente, 2018**. Disponível na internet via WWW URL <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>. Arquivo consultado em 01 de maio de 2018.

GAIARSA, C. M. **Financiamento da Infraestrutura Urbana com base na valorização imobiliária: Um estudo comparado de mecanismos de quatro países**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. **CEPACs e Outorga Onerosa – Uma Análise Comparativa**. VII Seminário Internacional d LARES. São Paulo: [s.n.]. 2007.

GASPAR, R. C. **A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos**. Cad. Metrop., v. 17, n. 33, pp. 265-296, São Paulo, 2015.

GOLDENFUM, F. P. **Aplicação do Instrumento urbanístico – Operação Urbana Consorciada - À realização das obras para a copa do mundo de 2014: O caso de Porto Alegre – RS**. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

HOLANDA, B.; ROSA, S. V. **16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL – São Paulo, 2017**.

LAGE, S. D. L. **A pertinência das Operações Urbanas no Paradigma do Urbanismo Democrático e Inclusivo: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte**. 2008. Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte. 2008.

LEITE, C. **Instrumentos Urbanos Inovadores**. Disponível na internet via WWW URL: <https://www.arcoweb.com.br/noticias/artigos/carlos-leite-instrumentos-urbanos-inovadores> Acesso em: 20 de outubro de 2017.

MARICATO, E., FERREIRA, J. S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MONTANDON, D.T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**; Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**, Romano Guerra Editora, São Paulo, 2007.

MONTEIRO, L. O. **Espacialidades e especificidades [manuscrito]: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço.** 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014.

OLBERTZ, K. **Operação urbana consorciada.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. **O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana.** Cadernos IPPPUR UFRJ, nº 1, 1991.

ROCHA, G. E. M.; HORTA, J. C. M. **PPP – Parcerias Público-Privadas – Guia legal para empresários, executivos, agentes de governo.** Belo Horizonte: Prax, 2005.

ROLNIK, R.; KLINK, J. J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?.** Novos Estudos. CEBRAP , p.89-109, 2011.

VILARINO, M. C. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 2006.

3. ARTIGO 2:

OPERAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: A PRÁTICA DA FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÕES URBANAS ENTRE OS ANOS 2000 A 2018

Ivo Leonardo Sales Freire
Mestrado em Ciências da Cidade
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

RESUMO

Este artigo se propõe a avaliar o uso do instituto da Operação Urbana Consorciada (OUC) na cidade de Fortaleza, quanto aos resultados de sua utilização face aos preceitos contidos no Estatuto da Cidade. Para tanto, inicia-se a pesquisa com uma contextualização de base das características da cidade de Fortaleza e a apresentação de antecedentes, como um histórico sobre a legislação urbanística e os principais atores que influenciaram o processo de urbanização do município. Feita esta base contextual, desenvolveu-se um resgate da prática de cada uma das OUCs desenvolvidas na cidade de Fortaleza, todas ocorridas ao longo das duas últimas décadas. Por fim, faz-se uma análise mais sistemática das informações levantadas.

Palavras-chaves: Planejamento urbano. Operações urbanas consorciadas. Intervenções urbanas.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as parcerias público-privadas (PPP), voltadas para a realização de planos urbanísticos, estão sendo viabilizadas pelo instrumento socioeconômico das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) (MONTEIRO, 2014), sendo que esse modelo de parcerias público-privadas ocorre em nível municipal, sendo coordenadas pelo Setor Público e com a participação dos particulares, constituindo-se em etapa intermediária de planejamento, de acordo com as premissas do Plano Diretor Municipal, visando, dessa forma, atender às demandas da sociedade. (FREITAS, 2017)

O movimento de redemocratização brasileiro, na década de 1980, influenciou sobremaneira a política de planejamento urbano do país. A aprovação da Constituição de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e, 2001, e pela Campanha dos Planos Diretores Participativos (até 2006), representou a institucionalização de demandas pelo direito à cidade em diversos aspectos. (FREITAS, 2017, p.3)

O Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988, avançando na afirmação da autonomia municipal que contribui com conceitos e pressupostos para o desenvolvimento de sistemas de planejamento e gestão dos territórios municipais,

foram concebidos em meio a várias forças políticas. Por um lado, os que defendem a reforma urbana, interessados em obter valorização de imóveis devido a externalidades, como forma de financiamento de compromissos de desenvolvimento urbano municipal. Por outro lado, o capital construtor de edificações, sobretudo moradias, permanentemente determinado em manter e consolidar antigos privilégios, principalmente nas zonas de alto valor imobiliário da cidade e zonas de expansão destas áreas mais valorizadas. (MONTEIRO, 2014)

Em consequência disso, a legislação atual expressa bem esse conflito de interesses. Isso se faz presente também nos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Algumas destas questões parecem também servir, pelo menos em parte, à reflexão sobre a grande frustração do planejamento urbano no Brasil, que vindo de uma longa tradição centralizadora e tecnocrática que caracterizou a prática do planejamento compreensivo durante a ditadura militar (1964-1984), faz um movimento radical em direção ao 'municipalismo a todo custo', manifestado durante o processo de redemocratização que culminou com a Constituição Federal (1988). Entretanto, o planejamento e o controle urbanístico no nível local têm sido caracterizados, em geral, por um grau incipiente de institucionalização, pela capacidade técnica insuficiente dos agentes públicos locais e pelo déficit crônico de representação democrática, ficando tanto o mercado de terras quanto a arena política sob o controle das elites locais. Ainda que o arcabouço legal para o planejamento e a regulação urbanos, representado em nível federal pelo Estatuto da Cidade (2001), preconize a adoção de métodos participativos e instrumentos de gestão democrática, o contexto continua a ser de extrema iniquidade seja nas relações de poder seja nas condições sócio-econômicas de diferentes segmentos da sociedade civil (ARAÚJO, 2009, p.97).

Segundo Monteiro (2014), as normas federais colocaram de forma genérica preceitos que, na maioria das vezes, não possuem aplicação direta no ordenamento urbano municipal cotidiano¹². Assim, conforme seu entendimento, a ausência de indicações específicas destas leis (abordando temáticas locais) implica em certa insegurança no que tange a garantias para a eficácia de tais instrumentos, em muitas situações.

De sorte que, sendo a OUC um instituto jurídico e político voltado à abordagem das questões urbanas, podendo ser concretizada por meio da realização de PPPs, torna-se possível promover importantes mudanças urbanas, utilizando-se,

¹² De acordo com as regras constitucionais (art 1º, 30 e seguintes), a competência para legislar sobre assuntos de interesse local é dos Municípios.

inclusive, de mecanismos de atuação privada, que fatalmente seriam burocratizados ante a rigidez das leis urbanas municipais.

Além disso, importante registrar, as medidas propostas pelo instrumento devem ser especificadas com a finalidade de solucionar deficiências e aproveitar o potencial da área, para definir as transformações estruturais e de adequação dos dimensionamentos de adensamento populacional da região, bem como para proteger as fronteiras territoriais avaliadas por relevância ambiental e cultural. O objetivo do referido instrumento é a transformação estrutural de uma determinada região da cidade, através de um desenho urbano; incluindo parceria com os diversos segmentos da sociedade, ou seja, investidores privados.

As Operações Urbanas Consorciadas, no entanto, ao delimitarem uma área sujeita à flexibilização das normas edilícias, possibilitam uma política de mercantilização do espaço urbano, voltada para a obtenção de lucros, a partir de parâmetros especiais de planejamento urbano e de investimentos públicos complementares. Com isso, é gerada a sustentação para um processo de especulação imobiliária, gentrificação e conversão da cidade em tem comercial, prejudicial à diversidade e à democratização e olhar coletivo da produção do espaço urbano.

Este processo, dependendo da forma em como é utilizado, pode ser especialmente perverso para as cidades brasileiras, dada à grande desigualdade socioterritorial (ANGELI, 2011). Tem-se, assim, que a produção do espaço, como reflexo da sociedade que o constrói, tem se caracterizado pela desigualdade social e pelo livre interesse do mercado imobiliário.

Os instrumentos de política urbana devem ser, assim, combinados a práticas de planejamento e gestão locais para que sejam eficientes a equacionarem variáveis inerentes à diversidade da cidade, no intuito de superar – ou minorar – suas principais contradições, seus principais problemas. (MONTEIRO, 2014, p.27)

Dessa forma, na maioria dos casos, a OUC é realizada para criar parâmetros urbanísticos especiais, captados na forma “sobrelucro”¹³ pelos particulares, quando o instituto deveria partir do diagnóstico multidisciplinar de uma área predefinida, subsidiado por um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), para

¹³ Lucro adicional gerado principalmente pela criação de solo para além do definido em lei, viabilizado por criação de estatuto legal específico que flexibiliza a legislação municipal.

definição de projetos de transformação urbana, como lembra Fix (2001; 2007), ao relatar sobre a desapropriação de algumas habitações de baixa renda, interdidas em virtude das operações urbanas, desencadeando o processo de expulsão dos moradores em situação de vulnerabilidade social, com insignificantes indenizações para regiões bem mais distantes ou até mesmo para outras cidades.

Ainda assim, a OUC, apesar de questionamentos levantados sobre a forma de promover a transformação do espaço urbano, com discussões polêmicas em torno do instituto, também pode ser caracterizada como alternativa à urbanização de áreas degradadas. Para isso, faz-se necessário traçar um caminho muitas vezes omitido pelos planejadores da cidade: o caminho jurídico.

Não há dúvida de que a OUC se baseia em um processo de planejamento e de gestão da cidade, que pode conciliar políticas setoriais em áreas estratégicas, com a participação da sociedade na decisão. E, como afirma Monteiro (2014), as transformações urbanas ocorridas pela aplicação desse instituto devem ser capazes de diminuir as deficiências existentes na região e ampliar a condição de acessibilidade de toda a sociedade aos serviços e parques urbanos.

O desenvolvimento de uma operação urbana constitui, portanto, um complexo processo que conjuga essas e outras questões que têm como base o território, mas que não se define pelas concepções de um projeto de intervenção física sem levar em conta os conflitos sociais e de apropriação da cidade que têm o meio urbano como palco. (MONTEIRO, 2014, p.31)

Quer dizer, o processo não comporta que sua aplicação ocorra sem uma análise prévia dos gastos e custos, haja vista caracterizar-se como produto de uma “nova economia”, baseada no mercado financeiro especulativo e na prestação de serviços, instituindo uma nova forma de planejar as cidades.

No caso do Município de Fortaleza, no período de 2000 a 2018, o instituto foi utilizado para modificações de parâmetros urbanísticos, sobretudo no que se refere ao aumento de índice de aproveitamento (IA), bem como à definição de regras para parcelamento, ocupação e uso do solo, em troca de contrapartidas pontuais de requalificação urbana. Assim, as regras do Estatuto da Cidade, predominantes em Fortaleza, nesse período, foram as inscritas no inciso I do § 1º do art. 32¹⁴, sendo aprovadas pela Câmara Municipal de Fortaleza sete operações urbanas que não

¹⁴ Art. 32 [...] § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente;

demonstraram o caráter de inversão de prioridades socioambientais nem foram capazes, de forma eficiente, de promover projetos estruturantes, fazendo com que não tenham sido desenvolvidos e viabilizados da forma esperada.

De sorte que o presente estudo objetiva proceder análise da experiência das Operações Urbanas aprovadas em lei, no Município de Fortaleza, verificando suas diferenças e semelhanças conforme o território de incidência. Também se considera, neste estudo, uma análise em relação à sua implementação, inclusive no que concerne à comparação dos mecanismos de aplicação da Outorga Onerosa e das Operações Urbanas segundo os conceitos do Estatuto da Cidade.

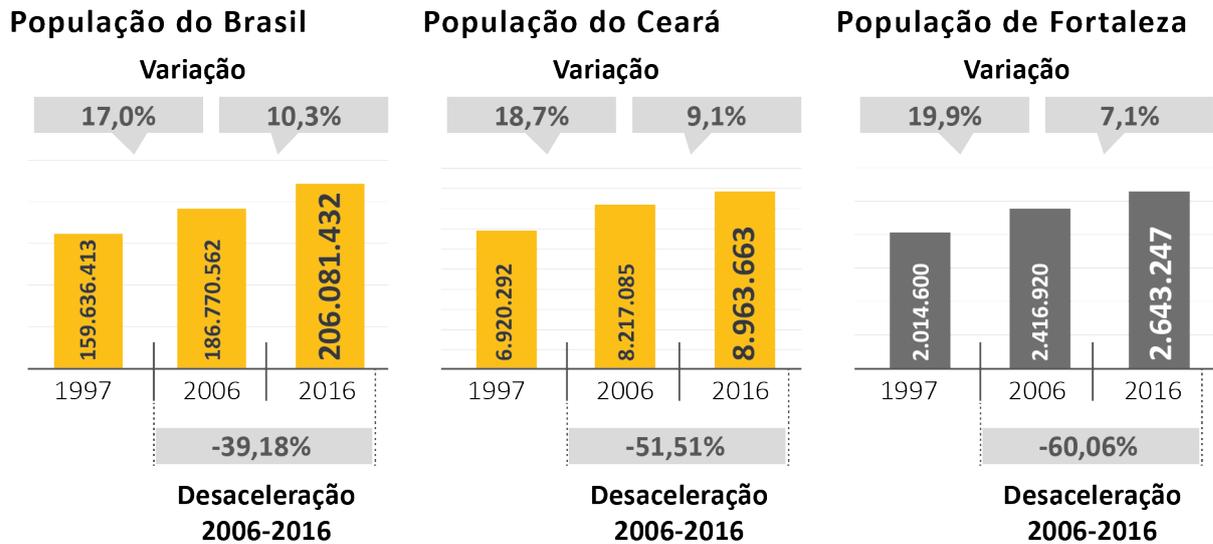
O artigo apresenta o histórico da legislação urbanística de Fortaleza, buscando os antecedentes e os principais atores que influenciaram o processo de urbanização do município. Pretende-se enfatizar o instrumento da Operação Urbana Consorciada, por meio de uma análise da legislação correspondente e de sua utilização em Fortaleza. E tem como objetivo avaliar o uso dessa ferramenta na cidade de Fortaleza, quanto aos resultados de sua utilização face aos preceitos contidos no Estatuto da Cidade.

3.1. PLANOS URBANÍSTICOS: CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO DA CIDADE FORTALEZA

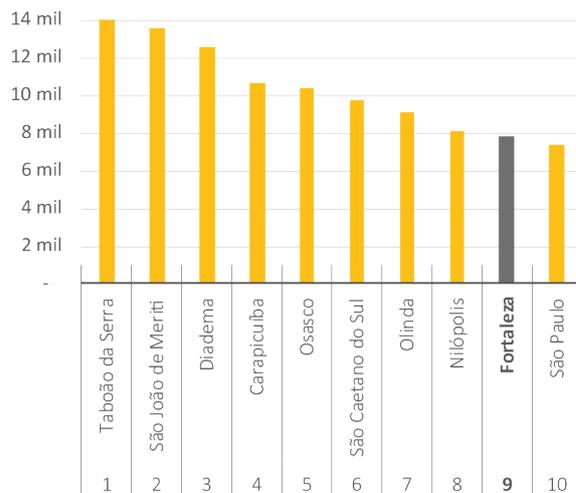
A estrutura socioterritorial que se observa, hoje, nas grandes cidades, deve ser entendida a partir da lógica da metropolização, como processo que envolve discursos e interesses que orientam a produção de novas frentes de capitalização. A disposição de moradias, atividades e usos no território urbano segue a lógica capitalista, ocorre de maneira desigual na ocupação do espaço, ressaltando as diferenças sociais. Dentro dessa dinâmica, a indústria imobiliária e o próprio poder público, através da legislação urbanística, desempenham papel decisivo.

Com uma população estimada em aproximadamente 2,64 milhões de habitantes, distribuídos em 314,93 km², Fortaleza possui densidade demográfica de 7.786,44 hab/km², a maior, dentre as capitais do Brasil. Comparando-a aos 5.570 municípios do país, Fortaleza possui a 9ª maior densidade, o que mostra que as vantagens deste dado devem ser aproveitadas. (IBGE, 2016)

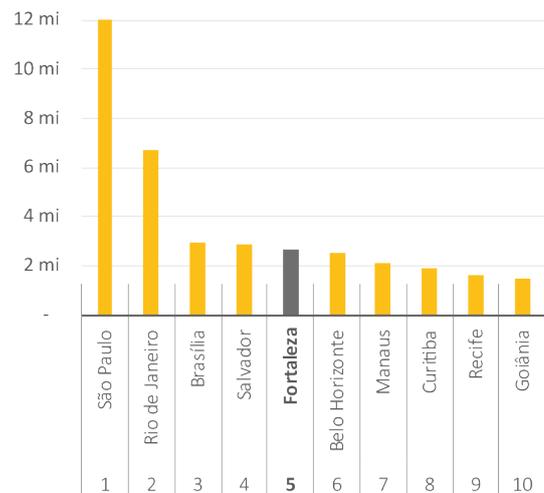
FIGURA 3 GRÁFICO DE CRESCIMENTO POPULACIONAL



Dez maiores densidades demográficas do País (2016)



Dez maiores cidades do País (2016)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2016).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), o município possui um crescimento populacional médio de 0,71% ao ano (FIGURA 3), considerado baixo. Embora o crescimento populacional seja o menor dos últimos anos na cidade de Fortaleza, o processo de expansão urbana nas últimas décadas é semelhante ao de outras cidades brasileiras. Com o crescimento populacional (em média 58% por década), a expansão urbana se tornou recorrente em Fortaleza. Esse crescimento, impulsionado por políticas setoriais efetivas (habitação, saneamento, transporte urbano e mobilidade, educação, saúde e planejamento espacial), gera desperdício de recursos, ineficiência e reprodução das desigualdades socioespaciais.

Quanto ao processo de expansão urbana aconteceu de maneira horizontal, por uma malha viária de natureza híbrida (estrutura radioconcêntrica¹⁵ com traçado ortogonal descontínuo), caracterizada pela fragmentação de espaço e a exclusão socioterritorial, resultando em uma superfície irregular que reforça a injustiça social.

Ao longo dos anos, vários planos e estudos foram elaborados para a cidade de Fortaleza. Os objetivos sempre foram orientar e qualificar a cidade, baseados nos interesses coletivos e difusos e, por outro lado, os interesses específicos dos cidadãos. Apesar de tais atividades de planejamento, a maioria não conseguiu ser eficaz para o ordenamento territorial, devido à falta de sequência associada às constantes mudanças nos grupos governamentais e, conseqüentemente, de modelos de gestão onde, em geral, a prática é de descontinuidade de ações que possam ter vínculo com políticas iniciadas por grupos opositores.

3.1.1. Histórico da Legislação Urbana de Fortaleza

Percebe-se, ao longo da História, que desde o século XIX a transformação da terra em mercadoria já era notória. Fortaleza começou a ser construída a partir da compra e venda de terras, incentivadas pela especulação imobiliária. Entretanto, é sabido que os primeiros planos diretores da capital datam apenas do início do século XX (MUNIZ, 2006). Apesar disso, até o presente momento, a cidade de Fortaleza não conta com um Plano Diretor realmente eficiente para diminuir as desigualdades de seu espaço urbano.

Em razão disso, o apoderamento do espaço urbano por particulares e o crescimento contínuo da especulação imobiliária fez com que o valor venal e de aluguéis de imóveis se tornasse cada vez mais inacessíveis à grande parte da população. Com isso, as camadas mais desfavorecidas da cidade foram excluídas desse processo de urbanização e ficaram sem acesso à terra, tendo como única alternativa a invasão de áreas públicas, até mesmo de áreas de proteção e preservação ambiental, especialmente às margens de rios, lagoas, ferrovias e dunas, ou seja, áreas pouco atrativas ou inacessíveis ao mercado imobiliário.

Nesse cenário, à medida que o capital financeiro atuava na transformação das áreas de interesse especulativo, o poder público passou a investir no

¹⁵ Estrutura radioconcêntrica, planta urbana radioconcêntrica - que tem um centro de onde partem vários raios ou segmentos afins e círculos concêntricos que atravessam esses segmentos.

aprimoramento e urbanização dessas áreas, o que terminou por aumentar a desigualdade.

Para Costa (2014), somente em 1813, quando existia apenas um aglomerado de casas à altura da ponta da Prainha, próximo ao ancoradouro, o Coronel engenheiro Antônio José da Silva Paulet foi contratado para desenhar o projeto da vila, o primeiro plano de expansão da localidade. Referido engenheiro traçou uma planta, de forma radioconcêntrica (Estradas de Jacarecanga, de Soure, de Arronches, do Aquiraz da Precabura, e a Picada de Macoripe). As ruas deveriam ser organizadas de maneira ortogonal, para facilitar o fluxo de pessoas e mercadorias, com desenho estruturado de um traçado urbano de ruas paralelas e perpendiculares (formato xadrez).

Segundo Costa (2014), Antônio Rodrigues Ferreira (presidente da Câmara de 1842 a 1859) desempenhou um papel importante naquela época, de maneira ordenada, para o que vinha a ser a cidade. O Boticário Ferreira seguiu as orientações de Silva Paulet e deu seguimento ao modelo de projeto construído com base no formato do tabuleiro de xadrez, ampliando ruas, modificando o traçado defeituoso e aumentando o traçado ortogonal anteriormente projetado por Paulet.

Para Muniz (2006), a elaboração do Código de Posturas, de 1865, foi de autoria de Adolpho Herbster, com atualização em 1870. Tais dispositivos estabeleciam os limites e dimensões das áreas públicas, dos aspectos das fachadas e contemplava um projeto de drenagem, uma vez que já havia começado os trabalhos de pavimentação das vias. Para a autora, a maior contribuição do engenheiro Adolpho Herbster foi projetar a ampliação dos projetos elaborados em 1859, 1863, 1875 e 1888.

Em 1859, além da questão do ordenamento territorial, tais como uso do solo e sistema viário, mostra-se uma preocupação com o meio ambiente, na questão de salvaguardar áreas verdes da localidade, como a localização de praças como a antiga Feira Nova, hoje denominada Praça do Ferreira, além da Praça do Paiol (Passeio Público) e da Praça Carolina (área hoje ocupada pelos prédios dos Correios, do Banco do Brasil e do Palácio do Comércio), tais praças chegaram a ser implantadas e, até hoje fazem parte do cenário da zona de Fortaleza. Além de dedicar espaço para a infraestrutura, como o saneamento básico, com o início de um plano de drenagem da cidade, embora não tenha havido sua real implementação. (LIMA, 2013, p.44)

Ainda segundo Muniz (2006), o prefeito Cel. Tibúrcio Cavalcante, em 1931, elaborou uma planta que já evidenciava muitos problemas urbanos. Em 1932, foi feito outro Código de Posturas, para substituir o anterior, elaborado no ano de 1893.

Muniz (2006), ao citar Sousa (1995), relata que a modificação do antigo dispositivo legal teve como propósito “orientar, regular e disciplinar o crescimento urbanístico da cidade de Fortaleza, para se chegar a uma cidade moderna e progressista”. E para facilitar a organização, ele fraciona a cidade em 04 zonas: suburbana, central, rural e urbana.

Por sua vez, Lima (2013) afirma que apenas durante a administração de Raimundo Girão (em meados de 1933), foi proposto o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, elaborado pelo arquiteto Nestor de Figueiredo.

O anteprojeto do “Plano de Remodelação e Extensão de Fortaleza” somente foi aprovado em 1947, pelo então prefeito Clóvis de Alencar Matos, tendo sido elaborado por Sabóia Ribeiro. O Plano em questão refletia um cuidado pioneiro, ao estabelecer que o meio ambiente devia ser preservado. O Plano de Sabóia objetivava aperfeiçoar a malha viária e os espaços públicos, com o intuito de amenizar a problemática do sistema ecológico da cidade. Contudo, mesmo obtendo aprovação, o projeto não foi implementado, devido a atuação contrária do setor privado. (LIMA, 2013)

Segundo o mesmo autor (Lima, 2013), o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza só foi efetuado através de Hélio Modesto, em 1963, preceituando ele que o plano deveria contemplar uma visão mais abrangente, ocupando-se com aspectos administrativos, econômicos e sociais. Estabelecia, ainda, que a malha viária deveria abranger um formato rádio concêntrico, formado por um conjunto de anéis viários e conservação da malha ortogonal como vias de suporte.

Muniz (2006) classifica como planos tecnocráticos e participativos (dependendo da iniciativa e participação dos envolvidos; poder público e sociedade civil), aqueles realizados a partir de 1972.

Credita-se a essa fase o planejamento tecnocrático, realizado por técnicos em escritórios, e que assumem a característica de planos de ordenamento. Tais planos são pautados no planejamento urbano integrado, envolvendo não só a dimensão territorial em sua elaboração. (MUNIZ, 2006, p.174)

Em 1972, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, o PLANDIRF, foi elaborado por uma equipe multidisciplinar (Serete S.A. Engenharia, SD Consultoria de Planejamento Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados), na época em que os militares comandavam a nação, levando em consideração a região metropolitana e sua ligação com a metrópole (Fortaleza). Foram definidos os municípios que iam compor a Região Metropolitana de Fortaleza

(RMF), a fim de que fossem hierarquizados pelo grau de dominância da capital cearense. (MUNIZ, 2006)

Em 1975, foi regulamentado o Plano Diretor Físico de Fortaleza (Lei Municipal nº 4.486/75) que, posteriormente, em meados de 1979, foi revisado e substituído pela Lei nº 5.122A. Este plano se caracteriza pela atualização do PLANDIRF, integrava a demarcação da área urbana e de ampliação da cidade.

O Plano Diretor Físico do Município de Fortaleza subdivide a cidade de Fortaleza em zonas de usos (habitacional, industrial, comercial e especial), reorganizando o sistema viário, o projeto das vias, a problemática do uso e ocupação do solo, selecionando as melhores regiões conforme a função a elas destinada. (CAVALCANTE et al., 2014)

O período compreendido entre 1970 e 1990 se assemelha ao início do século XX no que diz respeito à centralização decisória e seus impactos na estruturação urbana. A diferença fundamental está na tentativa de diversificação econômica industrial, que acabou proporcionando impacto significativo na lógica imobiliária e habitacional, modificando sensivelmente o padrão concentrado e horizontal da cidade. Esta nova forma urbana, incentivada pela política e projetos públicos, teve papel fundamental para o fortalecimento de um moderno setor imobiliário vinculado à incorporação, em substituição ao anterior voltado ao parcelamento da terra. (ALBUQUERQUE, 2015, p.62)

Segundo Cavalcante et al. (2014), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (Lei nº 7.061), de 1992, foi o primeiro plano elaborado por uma equipe interna, pertencente ao Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM). Ressalta-se que as ferramentas de desenvolvimento urbano favoráveis à distribuição democrática de aquisição de terras, somente foram apresentadas em Fortaleza após a implementação do PDDU-FOR, incorporando a “ideia” do novo urbanismo e a inclusão do planejamento participativo.

A proposta buscava reduzir as desigualdades socioespaciais geradas na cidade, estabelecendo a Função Social da Propriedade (direitos coletivos sobrepostos aos individuais), a Ação Consorciada, e a adoção do Índice de Aproveitamento (IA) simplificado.

Com a Carta Magna Federal de 1988, com capítulo específico dedicado à temática da Política Urbana, estabelecendo a função social da propriedade e da cidade, popularizando o trâmite de definição das prioridades e definição das políticas urbanas, modificou-se a competência constitucional municipal, com os municípios

detentores de mais autonomia na tomada de decisões relacionadas ao planejamento e gestão de seus espaços urbanos.

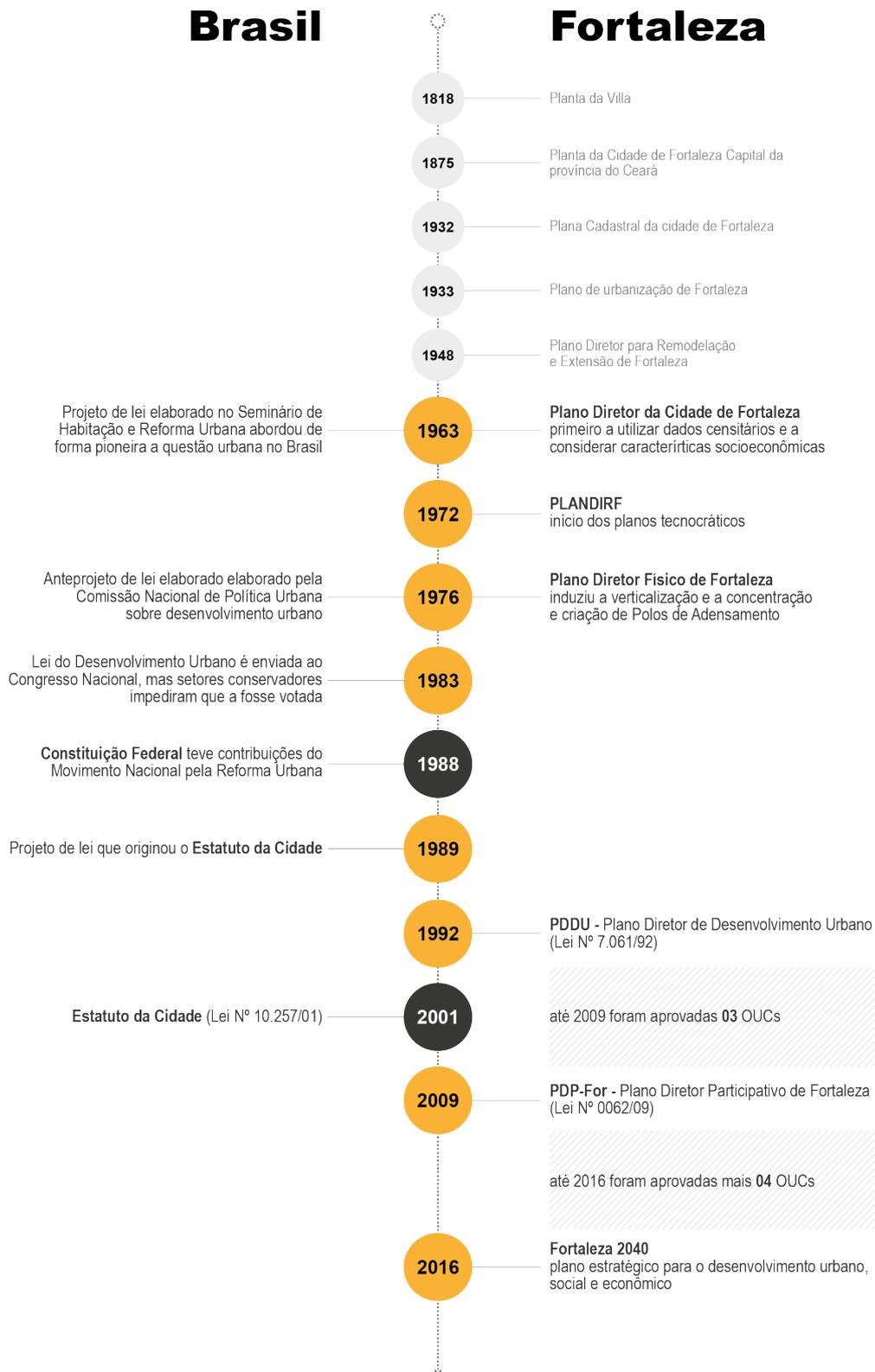
Em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foram estabelecidas diretrizes gerais da política urbana, dentre outras providências, detalhando um conjunto de instrumentos para a formação de uma nova diretriz para as políticas urbanas municipais.

Em Fortaleza, em 2006, iniciaram-se os procedimentos para a elaboração de um Plano Diretor que findou apenas em fevereiro de 2009, com a transformação do PDP-For/09. O texto original da nova norma trazia grande evolução em termos de legislação, criando ferramentas e introduzindo indicadores que deveriam ser observados com base nos princípios da política urbana e que preceituavam como deviam ser aplicados, enquanto instrumentos. Entretanto, ao passar pelo trâmite de aprovação, o texto foi modificado e a versão transformada em lei fez alusão a outras normas a serem editadas posteriormente (como é o caso de planos específicos, instrumentos e legislações complementares). (ALBUQUERQUE, 2015)

Em 2015, a prefeitura de Fortaleza deu início à criação de um plano estratégico para o desenvolvimento urbano, social e econômico da cidade, batizado como "Fortaleza 2040". O plano em questão tem a pretensão de determinar a participação da sociedade civil, setor privado e poder público. A intenção é modernizar a cidade e garantir acessibilidade de todas as camadas da população, buscando atrair mais oportunidades, pela boa ordenação da rede de conexões de seus espaços públicos e privados, favorecendo a evolução econômica da cidade. (FORTALEZA, 2018)

Referido plano traça um projeto para o desenvolvimento de Fortaleza, apresentando mecanismos a serem executados a curto, médio e longo prazo, abrangendo Plano Mestre Urbanístico, Plano de Mobilidade, Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, tendo como horizonte 2040. O Fortaleza 2040, foi concluído e entregue ao município em 2016. (FIGURA 4)

FIGURA 4 LINHA DO TEMPO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Fernanda Chagas (2013).

Em suma, o planejamento urbano de Fortaleza, anterior ao ano de 1900, transcorreu apenas através da elaboração de plantas cartográficas que indicam futuras expansões urbanas. Os planos elaborados no século XX foram mais propositivos, elaborados por uma equipe técnica multidisciplinar, mas com pouca participação popular. Já os planos elaborados neste novo século, tiveram a participação popular, porém, ainda continuam reféns da indústria imobiliária.

Tem-se, pois, que Fortaleza é um reflexo das políticas e planos elaborados para aprimorar a cidade. Entretanto, salienta-se que nem sempre o executado está em total conformidade com o programado. Sabemos que muitas vezes, não são cumpridos os intentos, diante de várias circunstâncias, inclusive as inclinações pessoais de certos grupos envolvidos, o que, muitas vezes, pode alterar o plano e conseqüentemente o resultado pretendido.

3.2. A PRÁTICA DO INSTRUMENTO OUC EM FORTALEZA

Embora outros instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade possam ser identificados em Fortaleza, aborda-se especificadamente as OUC na capital cearense, no período compreendido entre 2000 e 2018. A proposta é demonstrar que a forma em como o instituto OUC está sendo usado se apresenta mais como um meio de favorecer exclusivamente o setor privado, patrocinando a gentrificação e a segregação socioterritorial, apesar de se utilizar da justificativa legal, contrariando, assim, os preceitos do Estatuto da Cidade.

Para Albuquerque (2015), os planos urbanísticos proporcionados pelas OUCs são modelos complexos de articulação entre o poder público e o privado. Têm o objetivo de fornecer recursos para estimular processos de desenvolvimento econômico, além de promover impactos na reestruturação urbana.

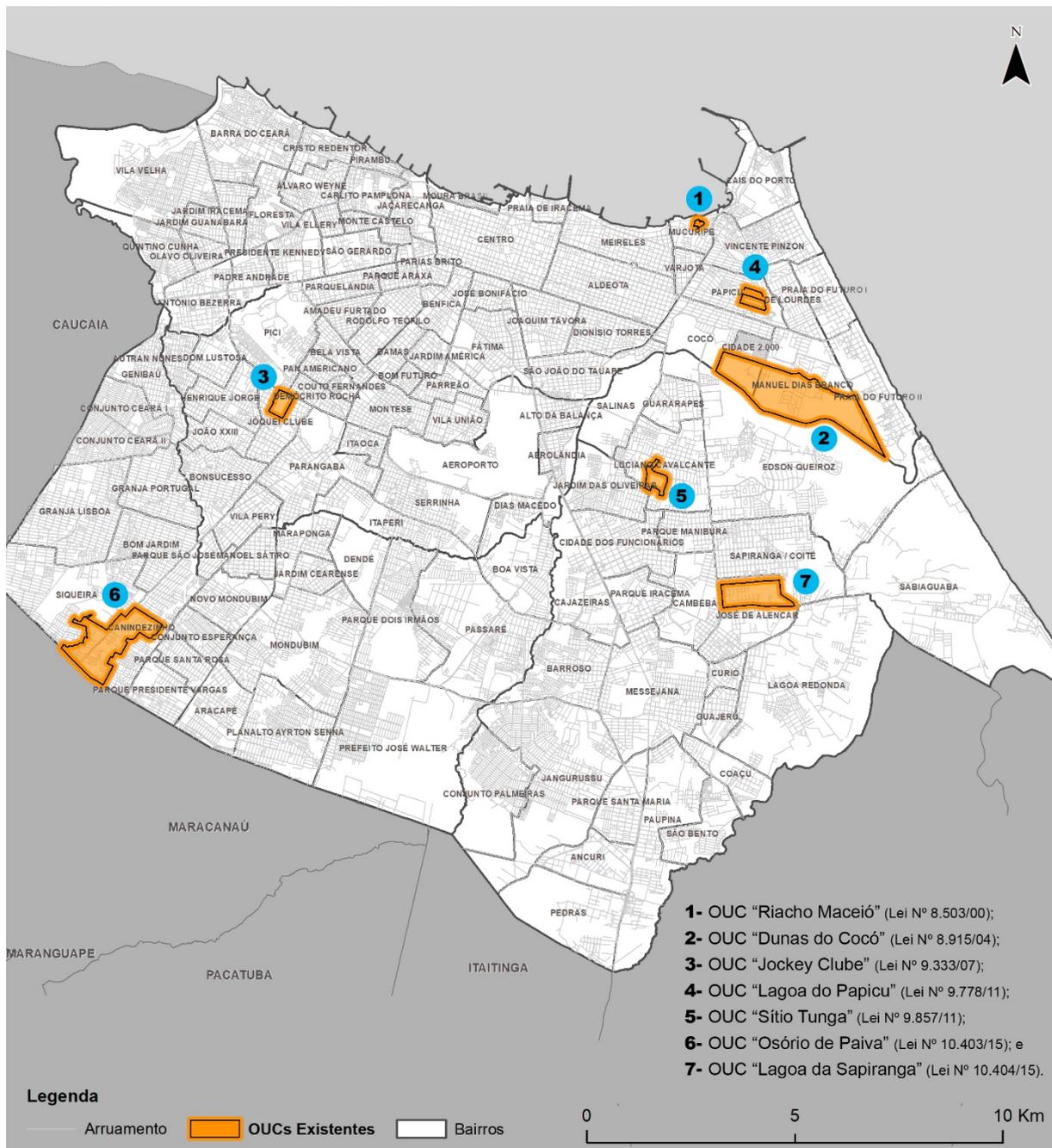
Diversas operações urbanas foram aprovadas desde a inserção do instrumento das OUCs nos marcos regulatórios no Brasil. Dentre elas destacamos as Operações Urbanas de Fortaleza: OUC “Riacho Maceió” (Lei nº 8.503/2000), OUC “Dunas do Cocó” (Lei nº 8.915/2004), OUC “Sítio Tunga” (Lei nº 9.857/2011), OUC “Lagoa do Papicu” (Lei nº 9.778/2011), OUC “Osório de Paiva” (Lei nº 10.403/2015), OUC “Jockey Clube” (Lei nº 9.333/2007) e OUC “Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga” (Lei nº 10.404/2015). (FIGURA 5)

Em Fortaleza, diversas OUCs foram propostas nos últimos anos, normalmente concentradas nos bairros de alta renda, ou na área de

expansão da atuação do mercado imobiliário formal. A OUC Osório de Paiva aparentemente quebra esse padrão, ao localizar-se no grande Bom Jardim. (FREITAS, 2017, p.7)

Segundo Cavalcanti (2014), as operações urbanas de Fortaleza apresentam como principais características: a iniciativa do capital imobiliário, de caráter singular e de pouca abrangência; a passividade do setor público e a localização em zona de alto valor imobiliário da cidade atual e de perspectiva futura.

FIGURA 5 MAPA GERAL DAS OUC'S APROVADAS EM FORTALEZA



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

3.2.1. OUC Foz do Riacho Maceió (Lei nº8.503/00)

A OUC da Foz do Riacho Maceió pertence ao marco legal do PDDU-FOR, de 1992, e a Lei nº 7.987 de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), de 20 de dezembro de 1996, é anterior à promulgação do Estatuto da Cidade, na gestão do Prefeito Juraci Magalhães. Trata-se da primeira operação urbana aprovada e teve origem a partir da iniciativa privada. Localiza-se em região caracterizada pelo contraste socioespacial, com a presença de favelas e áreas com grande especulação imobiliária, ostentando o metro quadrado mais caro do município. (FIGURA 6)

FIGURA 6 DELIMITAÇÃO DA OUC FOZ DO RIACHO MACEIÓ



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2000).

Esta operação urbana situa-se no bairro Mucuripe, na rua Tereza Hinko com a Av. Beira Mar, em zona de alto valor imobiliário da cidade, situada próxima à foz do Riacho Maceió sendo este um recurso hídrico importante, porém, vastamente degradado ao longo de seu leito. Embora tenha sido aprovada no ano de 2000, esta operação ainda se encontra em andamento.

A OUC Riacho Maceió, aprovada em 2000, foi a única antes da regulamentação do Estatuto da Cidade e teve como lastro o Plano Diretor Municipal de 1992, que já se utilizava da nomenclatura de Operações Urbanas Consorciadas. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 11)

A Lei Municipal Específica nº 8.503/2000, republicada em 2002, tem como objeto a flexibilização do microzoneamento, alterando a Área de Preservação e Proteção Ambiental, viabilizando o reparcelamento do perímetro da operação; a recuperação da foz do Riacho Maceió (drenagem, canalização e saneamento; e delimitação das faixas de preservação e proteção especial, com urbanização do Parque), prodigalizando o incremento da ocupação ordenada do espaço urbano local, através da construção de empreendimento imobiliário destinado à moradia e à atividade hoteleira. (QUADRO 3)

No processo de concretização da referida operação, o Poder Público diminuiu a área de preservação ambiental e excluiu a área de recuperação ambiental, alterando os parâmetros da área, permitindo a construção do uso residencial multifamiliar e hoteleiro, que, anteriormente, não era permitido por se tratar de uma Área de Preservação Permanente (APP). Também aumentou o índice de aproveitamento (IA) para quatro, mediante outorga onerosa. Assim, antes da operação urbana em questão, a área construível nesse microzoneamento só poderia chegar a 0,6 vezes da área do terreno, agora passando a ser 4 vezes, aumentando significativamente o potencial construtivo e o adensamento urbano na região.

QUADRO 3 SÍNTESE DA OUC FOZ DO RIACHO MACEIÓ

Objetivos

- a. **Recuperar** a foz do Riacho Maceió por meio dos seguintes projetos: obras de drenagem, canalização e saneamento da foz do Riacho Maceió; construção e implantação de Parque e seus respectivos acessos de integração com a circulação de seu entorno.
- b. **Redefinir** as faixas de preservação e proteção ambiental da área;
- c. **Incrementar** a ocupação ordenada do espaço urbano local através da construção de empreendimentos imobiliários destinado à moradia e atividade hoteleira.

Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporação de terreno de aproximadamente de 15 mil m² para as áreas públicas verdes urbanizadas da cidade referente a área do parque; ▪ Incorporação de aproximadamente 3.000m² devido a implementação de sistema viário referente a via paisagística de entorno do parque;
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento do potencial construtivo de 4.000m², para 37.000m² (modificação do índice de aproveitamento de 0,6 para 4,0 na quadra 01 adicionada a área doada para a implantação da via pública, liberada para efeito de cálculo da área construível); ▪ Aumento do potencial construtivo de 2.023m² para 13.488m² na quadra 02;
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimento Residencial Multifamiliar.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aquisição e doação de terreno de 17.000m² ao município; ▪ Manutenção, conservação e limpeza do parque pelo período de 10 anos; ▪ Aquisição e desocupação dos imóveis localizados na Rua Senador Machado; ▪ Recuperar a foz do riacho Maceió; ▪ Executar as obras de infraestrutura; ▪ Implantação do Parque Foz Riacho Maceió.
Valor Estimado: R\$ 7.000.00,00	
Status: Contrapartidas concluídas	
Resultados Obtidos	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrapartida financeira em obras físicas, com a implantação de um parque público no valor de R\$ 7 milhões ▪ Incremento de áreas públicas; ▪ Novos tributos ISS, ITBI e IPTU do empreendimento a ser implantado, com previsão de 72 unidades residenciais com área de aproximadamente 500m², em área cujo valor do m² chega a R\$13.000,00; ▪ Valorização do solo urbano, resgate de uma área degradada, melhorias urbanísticas, ambientais e ampliação de receita (IPTU, ITBI, ISS) por meio de novos empreendimentos no entorno. 	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Albuquerque (2015) e Fortaleza (2018).

Além disso, foi viabilizado o parcelamento das 3 (três) quadras. Em uma delas se localiza o parque urbano e a via paisagística e, nas outras duas, os empreendimentos imobiliários. Vale ressaltar que as obras do parque e a via paisagística foram finalmente inauguradas em 2014. Porém, os lançamentos imobiliários ainda não foram construídos. O espaço inaugurado possui 22.000 m² e recebeu o nome do arquiteto e urbanista Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão), sendo primeira contrapartida entregue na Capital cearense, oriundo de uma operação urbana.

A fase de doação de terrenos públicos e a urbanização do Parque foi finalizada apenas em agosto de 2014. O lançamento dos empreendimentos imobiliários vinculados à flexibilização dos indicadores ainda não foi iniciado, apesar do projeto já ter sido publicizado. (ALBUQUERQUE, 2015, p.121)

Ainda fazendo parte da contrapartida, o empreendedor privado, representado pela Nordeste Participações Ltda (Norpar), arcou com a aquisição e desocupação dos imóveis localizados na Rua Senador Machado, bem como aqueles existentes na área destinada ao parque, além da manutenção, conservação e limpeza do parque pelo período de 10 (dez) anos, contados a partir de sua implantação.

Segundo Albuquerque (2015), o valor total estimado, de acordo com o plano de investimento e com a correção monetária, é de R\$ 7 milhões de reais, segundo dados fornecidos pelo Sinduscon-CE.

3.2.2. OUC Dunas do Cocó (Lei nº8.915/04)

A gestão municipal de 1997 a 2004 (Prefeito Juraci Magalhães) foi responsável pela elaboração das duas primeiras operações urbanas de Fortaleza, apresentando algumas características contrastantes entre elas. A OUC Riacho Maceió possui uma área de aproximadamente 30 mil metros quadrados (3 ha), enquanto a OUC Dunas do Cocó é uma das maiores até hoje, correspondendo a quase 400 hectares. Outra diferença entre as duas é que a primeira já tem definido o investidor privado, a outra não, aumentando as possibilidades de participação de mais investidores. (FIGURA 7)

Segundo a Lei Municipal nº 8.915/2004, esta OUC tem como objetivo principal o fornecimento ao município de uma área exclusivamente para habitação unifamiliar, destinada a implantação de empreendimentos de condomínio residencial de alto padrão, diminuindo o adensamento populacional nas áreas próximas ao Rio Cocó.

FIGURA 7 DELIMITAÇÃO DA OUC DUNAS DO COCÓ



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2004).

O Poder Público Municipal, basicamente, atua na modificação de índices no local, aumentando o tamanho das quadras na área de intervenção, maiores que os limites máximos previstos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1996. Em contrapartida, o setor privado viabilizaria um sistema viário local para essa região, com implementação de um parque linear na margem do Rio Cocó, portando via paisagística, no sentido de garantir a conservação do referido recurso hídrico. (QUADRO 4)

QUADRO 4 SÍNTESE DA OUC DUNAS DO COCÓ

Objetivos	
<p>a. Diminuir o adensamento populacional em áreas contíguas à área de preservação do Rio Cocó pelo estabelecimento de área com uso residencial exclusivamente unifamiliar a se implantar nos lotes existentes ou nos parcelamentos a serem implantados, em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si;</p> <p>b. Propiciar novas alternativas de acesso ao litoral leste do município por meio da implantação de Sistema Viário Principal para a área, estabelecido por diretrizes elaboradas pela SEINF e composto das seguintes vias;</p> <p>c. Propiciar a urbanização e proteção das áreas públicas contidas na área de preservação do rio Cocó através da implantação do Parque Linear do Rio Cocó ao longo da via paisagística como forma de garantir a preservação das margens do referido recurso hídrico;</p>	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliar a oferta de áreas de Parque urbano e de suas atividades inerentes: eventos populares, a atividades escolares e pesquisa científica; ▪ Promoção de ações para ampliar a conscientização pública sobre a importância da preservação da natureza; ▪ Novo equipamento vinculado a um centro integrado de lazer e incentivo a preservação ambiental;
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viabilização de um novo produto imobiliário formados por loteamentos fechados com dimensão máxima das quadras que ultrapassa o permitido pela legislação municipal para o restante do município; ▪ Viabilização de novos parcelamentos ou reparcelamentos; ▪ Flexibilização concernente à doação de áreas públicas nos novos parcelamentos as quais não precisam ser doadas no interior da gleba e podem ser viabilizadas por meio de contrapartidas financeiras ao poder público para a aquisição em outras áreas da cidade;
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de Condomínio unifamiliar.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção, conservação e limpeza do parque pelo período de 10 anos; ▪ Implantar o Parque Linear do Rio Cocó e o Sistema Viário Principal; ▪ Implantar as atividades de atendimento ao público; ▪ Desenvolver um centro integrado de lazer e de incentivo de preservação ambiental.
Valor Estimado: R\$ 117.000.00,00	
Status: Não iniciada	
Resultados Obtidos	
Nenhum até o momento	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Albuquerque (2015) e Fortaleza (2018).

Em suma, caberá ao Poder Público reavaliar os projetos de parcelamento existentes na área de intervenção e estabelecer diretrizes para as áreas não parceladas, inseridas na região, mediante elaboração de projetos

urbanísticos/paisagísticos e de infraestrutura da região. Por outro lado, o setor privado ficará responsável por implantar e executar toda a infraestrutura e urbanização da área e manutenção de toda a área remanescente de proteção e de preservação ambiental.

Desde sua aprovação, não houveram mudanças na ocupação do solo. Parte da gleba já encontrava-se parcelada, justamente por essa razão, o objetivo da OUC seria o de viabilizar novos parcelamentos, abrindo margem para loteamentos visando a produção de uso residencial unifamiliar em lotes ou na modalidade de condomínio de casas térreas, autônomas entre si, conforme art. 01 e 02 da Lei No 8.915/04. (ALBUQUERQUE, 2015, p.127)

Cavalcanti (2014) destaca que essa operação urbana sofreu forte resistência política (opositores) e da população, por estar em uma área de preservação ambiental. Durante muitos anos, quase uma década, esta operação não teve seu início, sendo que as discussões foram retomadas pela gestão atual do prefeito Roberto Claudio.

Da mesma forma como foi feito com a OUC do Riacho Maceió, o Ministério Público do Estado do Ceará ingressou com uma ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) com pedido acautelatório perante o Tribunal de Justiça do Ceará, contra a referida lei. O pedido de medida cautelar foi deferido e, por conta disso, desde então, todos os processos de licenciamento na área estão sobrestados, aguardando a decisão final da citada ADIN. (ALBUQUERQUE, 2015)

Nota-se que a OUC Dunas do Cocó está novamente associada à flexibilização de parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo, todavia sob os fundamentos de proteção ambiental, diferentemente da OUC Riacho Maceió, que permitiu uso mais permissivo das áreas anteriormente protegidas.

Promover a construção de condomínios fechados, com tamanho acima do permitido na lei, é questionável, tanto perante a justificativa do social quanto do ambiental. Esta morfologia se distancia do âmbito social que o Estatuto da Cidade propõe, apenas viabilizando terrenos em áreas de proteção ambiental. Assim, igualmente à primeira operação urbana, a OUC Dunas do Cocó se consolida evidenciando forte caráter especulativo.

3.2.3. OUC Jockey Clube (Lei nº 9.333/07)

Holanda e Rosa (2017) afirmam que as três OUC's seguintes foram criadas na gestão da prefeita Luizianne Lins, de 2005 a 2012. A princípio, observa-se uma mudança na elaboração dessas operações urbanas (OUC Jockey Clube, OUC Sítio Tunga, OUC Lagoa do Papicu), que têm a dimensão aproximada de 200 mil metros quadrados. Basicamente, elas diferem das anteriores em relação ao aumento do uso comercial relativos aos objetos dessas operações. Além disso, todas elas definem seus investidores privados, configurando, assim, o uso deste instrumento para a implementação de negócios específicos. (FIGURA 8)

FIGURA 8 DELIMITAÇÃO DA OUC JOCKEY CLUBE



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2007).

A **OUC Jockey Clube**, lei Municipal específica nº 9.333, de 28 de dezembro de 2007, localiza-se na parte central a Oeste da cidade, no bairro homônimo à operação urbana em questão, caracterizado por ser um bairro de classe média, dotado de boa infraestrutura e de regularidade da malha viária. Talvez por isso venha sofrendo grande valorização, devido à construção de empreendimentos comerciais no bairro e arredores (HISSA, 2017).

Além da presença dos terminais de integração da Parangaba e da Lagoa, de importantes estações de VLT que compõem a linha Sul, as estações JK e Parangaba fortalecem a centralidade da área, por sua vocação no âmbito da dinâmica de seu sistema viário unido a estes ativos de transporte público, funcionando como um sistema de convergência e (re)distribuição de linhas e fluxos diários expressivos.

Esta operação urbana não define os usos adotados, utilizando apenas o termo “empreendimentos”. Foi criada para possibilitar a construção de equipamento comercial de grande porte (shopping center), o Hospital e maternidade Zilda Arns¹⁶ e a construção de edifícios residenciais multifamiliares. A OUC Jockey Clube resultou na flexibilização de parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo, para viabilizar o reparcelamento prévio do solo em quatro grandes glebas, onde dantes funcionava a Sociedade Jockey Club Cearense.

Além da possibilidade do reparcelamento fora dos padrões da lei de uso e ocupação do solo, o índice de aproveitamento foi alterado de 1.0 para 1.7 e fração do lote de 140 para 100, contudo vale ressaltar que esses acréscimos são justificáveis, ao menos sob a ótica do empreendedor, visto que a área total da operação, que ficaria na mão do ente privado, diminuiu com a doação à Prefeitura. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p.13)

O investidor privado, em contrapartida, seria responsável pela implementação do novo loteamento decorrente da poligonal da operação urbana, bem como pela doação ao Município de uma das glebas para construção de um hospital e implantação do sistema viário local. O restante da área foi dividido para a construção do North Shopping Parangaba, inaugurado em outubro de 2013, sendo duas delas para empreendimentos residenciais multifamiliares. Esta operação urbana já foi concluída, estando em operação os empreendimentos acima

¹⁶ Hospital da Mulher: equipamento de saúde pública, tido como pioneiro na atenção a saúde feminina. Integra a rede hospitalar do município como unidade de retaguarda dando suporte exclusivo para a assistência à mulher.

mencionados e ainda em curso a construção do complexo residencial “Jóquei Ville – Bairro Planejado”, composto por 1.314 (um mil, trezentas e catorze) unidades habitacionais, com áreas que não ultrapassam 60 metros quadrados, distribuídas em 15 edifícios. (QUADRO 5)

QUADRO 5 SÍNTESE DA OUC JOCKEY CLUB

Objetivos	
<p>a. Reparcelamento do loteamento Parque São Cristóvam visando a viabilização de terreno para a construção de Hospital público a ser construído pelo Município de Fortaleza;</p> <p>b. Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, através da indução da produção do espaço por meio da flexibilização de indicadores urbanos;</p> <p>c. Melhorar a fluidez do tráfego com a implantação de novas vias de circulação no perímetro da OUC;</p>	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viabilização de terreno bem localizado para a implantação do Hospital e Maternidade Dra. Zilda Arns Neumann especializado em saúde da mulher.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanos: a) índice de aproveitamento de 1.0 para 1.7 e fração do lote de 140 para 100; ▪ Valorização fundiária com a implantação do equipamento público (Hospital da Mulher).
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar o parcelamento da área, uso e ocupação do solo, visando possibilitar seu reparcelamento.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reparcelamento do loteamento da gleba; ▪ Implantação do Hospital da Mulher; ▪ Desafetação e permuta da área da praça e ruas.
Valor Estimado: R\$ 8.500,00	
Status: Contrapartidas concluídas	
Resultados Obtidos	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Economia aos cofres públicos municipais da ordem de R\$ 8,5 milhões em razão da substituição do processo de desapropriação pela doação reparcelamento viabilizados pela OUC. ▪ Novos tributos ISS, ITBI e IPTU dos empreendimentos implantados; ▪ Valorização do solo urbano, resgate de uma área degradada, e ampliação de receita (IPTU, ITBI, ISS) por meio de novos empreendimentos no entorno; ▪ Hospital da Mulher: 184 leitos, incluindo dez de UTI neonatal, 16 de UTI neonatal de médio risco e dez de UTI adulto. 	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Albuquerque (2015) e Fortaleza (2018).

Neste contexto, a operação urbana não tentou obter recursos econômicos em nenhum momento, visou apenas à doação e permuta de terrenos por parte do

setor privado, em troca da flexibilidade de Leis, especificamente do índice de aproveitamento e da fração do lote.

[...] operação urbana desencadeada pelo “interesse público”, por meio do uso do instrumento para evitar grande dispêndio de recursos para a desapropriação de terra subutilizada para a instalação de um equipamento público de relevância, a lei 9.333 foi aprovada na Câmara Municipal sem nenhum tipo de discussão ampla com a sociedade. (ALBUQUERQUE, 2015, p.155)

Observa-se que essa operação urbana foi elaborada sem o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança (EIV) e sem nenhum tipo de debate abrangente com a população local, estando, portanto, em desconformidade com o Estatuto da Cidade. Pode-se dizer, pois, em relação à participação social, que esta foi pouco expressiva no processo de formulação desta Lei, impondo-se destacar, também, que o ato foi colocado para avaliação na Câmara Municipal em caráter emergencial e logo depois sancionado pelo chefe do poder executivo do município.

3.2.4. OUC Sítio Tunga (Lei nº9.778/11)

A **OUC Sítio Tunga** localiza-se no bairro Luciano Cavalcante, zona sudeste da cidade, que recentemente tem apresentado grande valorização de seus imóveis urbanos. Esta operação urbana encontra-se em Área de Proteção Ambiental (APA), segundo o Plano Diretor de Fortaleza, tendo como objetivo a viabilização de novos empreendimentos privados. Em contrapartida, a construção de um novo Parque Público Urbano e melhorias no sistema viário. (FIGURA 9)

O perímetro desta OCU contempla, ainda, um terreno de propriedade privada e uma área institucional decorrente de um parcelamento. Seu entorno, apresenta vários vazios urbanos¹⁷, cuja área é composta, na maior parte, por moradias de alto padrão e poucos assentamentos precários.

[...] Sítio Tunga, de propriedade privada, e a área institucional do Empreendimento loteamento Alpha Village. As ações da operação compreendem a abertura de avenida e vias locais, cessão de área para parque público e de área para construção de habitações de interesse social, em outra região da cidade, em troca da supracitada área institucional da Prefeitura. Essas ações estão a cargo da iniciativa privada envolvida. (CAVALCANTI, 2014, p.9)

¹⁷ Vazios urbanos constituem-se normalmente de espaços não construídos e não qualificados como áreas livres no interior do perímetro urbano de uma cidade, e/ou área reserva imobiliária especulativa capaz de construir a escassez social da terra-moradia urbana. (BELTRAME, 2013)

FIGURA 9 DELIMITAÇÃO DA OUC SÍTIO TUNGA



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2011).

Entre as principais diretrizes tem-se a valorização de áreas públicas locais, com a construção de via interligando zonas adensadas, a viabilização da implantação de habitações de interesse social, contribuindo para as metas dos Programas Habitacionais Sociais definidas pelo Município, incluindo a ampliação das áreas verdes existentes e o desenvolvimento da ocupação ordenada do espaço urbano na região. (QUADRO 6)

QUADRO 6 SÍNTESE DA OUC SÍTIO TUNGA

Objetivos	
<p>a. Estabelecer novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área, visando possibilitar a implantação de um condomínio residencial com unidades multifamiliares e pequena área comercial destinada a lojas de conveniência;</p> <p>b. Dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, mediante a realização de obras de interesse público, através da construção;</p> <p>c. Viabilizar a implantação de habitações de caráter social através da Fundação HABITAFOR;</p> <p>d. Viabilizar a implantação de um parque público municipal, consoante diretrizes a serem definidas pelo poder público municipal, com a manutenção garantida com recursos privados;</p> <p>e. Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1), através da construção de empreendimento imobiliário predominantemente residencial;</p> <p>f. Proteger as áreas de preservação permanente existentes na área objeto desta OUC.</p>	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais na área da operação; ▪ Proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área de preservação permanente inserida na área objeto desta OUC; ▪ Implantação da Avenida Pindorama e de 2 trechos de vias locais, as quais passam a fazer parte do Sistema Viário Básico Municipal; ▪ Contribuição para a realização das metas estabelecidas para os programas sociais habitacionais definidas para o Município;
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção da integridade da gleba Sítio Tunga, que favorece ao empreendimento imobiliário residencial; ▪ Valorização da gleba pela incorporação dos recursos hídricos para uso privado; ▪ Valorização da terra pela implementação de via de acesso e parque urbano; ▪ Possibilidade de construção de um número maior de unidades habitacionais pela flexibilização da fração do lote.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos e parcelamento do solo para possibilitar a implantação de Residencial Multifamiliar e área comercial com lojas de conveniência.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção da Avenida Pindorama e dois trechos de vias locais; ▪ Viabilizar a aquisição de terreno para habitações de caráter social; ▪ Implantação de um parque público e a proteção das APPs.
Valor Estimado: R\$ 12.000.000,00	
Status: Contrapartidas em andamento	
Resultados Obtidos	
Nenhum até o momento	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Albuquerque (2015) e Fortaleza (2018).

Em síntese, as intervenções da OUC Sítio Tunga contemplam, basicamente, a construção de avenida e vias locais, implantação de um parque público, doação de

terreno, de propriedade do investidor, para a construção de habitações de interesse social no Bairro Passaré, em troca da área institucional da Prefeitura, conforme afirma Albuquerque (2015).

“Além da execução da pavimentação da avenida, o proponente ainda se comprometia a ceder terreno de sua propriedade no Bairro Passaré pelo valor de R\$ 1.680.000,00 (Matrícula nº 59.680-RI da 2ª Zona, com área real de 27.116,79m² sendo que no registro constam 34.831,53m²), destinado a implementação pela HABITAFOR, de habitações sociais de Programa de Habitação Social; ainda como contrapartida a cessão do terreno de propriedade do Município de Fortaleza (área institucional).”

Mais uma vez, aqui, ocorrem alterações nos parâmetros urbanísticos de Índice de Aproveitamento e Fração do Lote, previstas na Lei Municipal nº 9778, de 24 de maio de 2011. Segundo Albuquerque (2015), o empreendedor, além da Outorga Onerosa nº 091/2008, relativa ao direito ao uso da água do recurso hídrico existente no imóvel Sítio Tunga, assina um convênio com o Município, em 2013.

Este acordo também fornece algumas diferenças em relação ao que está declarado na lei: a) Preços atualizados dos investimentos e contrapartidas necessários; b) Duplicação do Índice de Aproveitamento de 1 (um) para 2 (dois); e c) Permissão do aumento do potencial construtivo através do pagamento da outorga onerosa do direito de construir para além do que foi flexibilizado. (ALBUQUERQUE, 2015)

A referida OUC teve início em outubro de 2017, com custo orçado em aproximadamente 5 milhões de reais em obras relacionadas à contrapartida, para que as empresas FCM Comercial e WR Engenharia pudessem realizar esta operação urbana. A implementação do projeto de melhorias viárias, tanto do parque ecológico quanto do seu entorno (com área aproximada de 4,3 hectares), ficará sob a responsabilidade das empreiteiras.

O citado projeto prevê, também, a construção de uma via que cruzará toda a extensão (960,00m²) do loteamento, provida de canteiro central, ciclovia bilateral, arborização do passeio, dentre outras benfeitorias. A via em questão, orçada em 3,9 milhões de reais, permitirá a criação de um elo entre os bairros Luciano Cavalcante e Jardim das Oliveiras, favorecendo ainda o fluxo para áreas próximas a vias de grande movimentação, tais como a Av. Rogaciano Leite e Av. Washington Soares.

Vale ressaltar que, mais uma vez, em regime emergencial, não foi viabilizado o debate com a participação social, nem houve apreciação dos laudos dos terrenos. Não se arguiu, também, que o local definido para a construção do

parque já seria uma área de proteção ambiental, não havendo ganho nessa perspectiva.

3.2.5. OUC Lagoa do Papicu (Lei nº 9.778/2011)

A Operação Urbana Consorciada da Lagoa do Papicu, Lei Municipal nº9.778, de 22 de dezembro de 2011, localiza-se no bairro Papicu. Este bairro apresenta uma população de média e alta renda, em intenso processo de verticalização nos últimos anos, com muitos bolsões de ocupações irregulares e vazios urbanos, possuindo um grande contraste em relação aos valores dos imóveis, principalmente no perímetro da operação urbana. (FIGURA 10)

FIGURA 10 DELIMITAÇÃO DA OUC LAGOA DO PAPICU



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2011).

A área de intervenção da OUC Lagoa do Papicu corresponde a uma gleba de mais de 200 mil metros quadrados, subutilizada devido à sua ocupação¹⁸ anterior, chamando a atenção devido a um contexto histórico urbano, de pertencimento do grupo empresarial local J. Macêdo & Cia.

A produção imobiliária nestes bairros foi orientada pela contínua expansão do sistema viário na direção leste da cidade, viabilizando uma série de novos loteamentos, promovidos pelos proprietários das terras (Fuck Jr, 2004) neste caso específico pelo prolongamento das Av. Santos Dummont e da Av. Zezé Diogo na década de 70. Uma nova forma urbana foi então inaugurada: em amplos lotes, residências de alto padrão foram viabilizadas. (ALBUQUERQUE, 2015, p.134)

Segundo Albuquerque (2015), o processo de expansão e adensamento do bairro Papicu e seu entorno acentuou-se na década de 1970. Neste sentido, o PDDU/79 definiu os padrões de uso e ocupação do solo, o que proporcionou a consolidação de edificações de até 12 andares e moradias térreas de grande porte, além de ocupações irregulares.

Nessa época, foi construída a Fábrica da Cervejaria Astro, que logo depois passou a sediar um importante local de produção e distribuição da Cervejaria com a empresa nacional Brahma. Na década de 1990, a Brahma compra a parte do grupo J. Macêdo e logo após se torna a Multinacional Ambev, após a fusão com outros fabricantes de bebidas. Isso fez com que o grupo Ambev construísse uma nova fábrica no município de Aquiraz, região metropolitana de Fortaleza, finalizando seu processo de produção na sede do Papicu.

A **OCU Lagoa do Papicu**, foi aprovada ao final do ano de 2011, com o objetivo de construir, a partir das antigas instalações da Fábrica Brahma e após reparcelamento da gleba, um grande empreendimento no local, o shopping center Riomar Fortaleza, e um complexo empreendimento misto de edificações residenciais de alto padrão, torres comerciais e um hotel, ficando o Poder Público responsável, essencialmente, pela flexibilização de parâmetros e índices urbanísticos semelhantes às OUCs anteriores.

A flexibilização viabilizada pela OUC frente ao parcelamento do solo redefine os padrões da gleba, dividindo a área total em 4 quarteirões, sendo de tamanhos variáveis de acordo com a multiplicidade de usos pretendido pelo empreendimento. Destaca-se neste redesenho a previsão de uma área

¹⁸ Fábrica da Cervejaria Astra, inaugurada em 1970, e logo após se associou à empresa nacional Brahma, utilizando tais instalações como o mais importante ponto para a fabricação e distribuição de seus produtos no Norte e Nordeste do Brasil. (ALBUQUERQUE, 2015)

verde pública, não existente no parcelamento anterior de aproximadamente 8.000 m². (ALBUQUERQUE, 2015, p.140)

No que diz respeito ao parcelamento e para viabilizar a OUC, a área de intervenção direta foi dividida em quatro glebas com dimensões diferentes para cada tipo de uso. A gleba maior foi projetada para a construção do Rio Mar Shopping Fortaleza, inaugurado a 29 de outubro de 2014, enquanto a gleba menor foi utilizada como área verde pública. O restante da área foi dividido em nove lotes menores, para a construção das torres empresariais, residenciais e de serviço hoteleiro.

Desse complexo imobiliário, apenas três condomínios residenciais (oito torres) e dois edifícios de escritórios foram construídos até o momento. Além desses empreendimentos, outros três condomínios (sete torres) e o hotel já possuem projetos aprovados na Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). No entanto, as obras ainda não tiveram início.

Por outro lado, são obrigações do setor privado: a) realização de obras viárias, com alargamento das vias nos arredores do estabelecimento e a construção do viaduto/túnel; b) realização de obras de iluminação pública; c) construção de equipamentos urbanos de área verde localizados em uma das quadras do empreendimento; d) manutenção e limpeza por 10 anos da Lagoa Papicu; e) promoção de um programa socioeducativo de capacitação profissional para 1.000 pessoas, voltado para a empregabilidade na indústria da construção civil; f) manutenção e instalação da unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo período de 10 anos; g) construção de 75 unidades habitacionais (UH) de interesse social, nos padrões utilizados pela PMF. (QUADRO 7)

QUADRO 7 SÍNTESE DA OUC LAGOA DO PAPICU

Objetivos
<p>a. Dotar o Município de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto;</p> <p>b. Estabelecer novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área, visando possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais;</p> <p>c. Capacitar e utilizar mão de obra das comunidades de entorno na construção e operação do empreendimento;</p> <p>d. Realizar programa socioeducativo de capacitação profissional visando a empregabilidade e exercício da cidadania da população a ser assistida;</p> <p>e. Valorizar o espaço público local pela qualificação do sistema viário e áreas verdes públicas (praça e parque);</p> <p>f. Assegurar a proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área;</p> <p>g. Dotar o Município de alternativas de tráfego para aquela região, através do alargamento de vias arteriais e da construção de trecho de via local;</p> <p>h. Autorizar a inclusão de novas formas de contrapartidas e compensações, objetivando viabilizar a Operação.</p>

Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alargamento, urbanização e iluminação das ruas Prisco Bezerra (24m largura) e Almeida Prado (20m largura) – custo do empreendedor e utilizando terreno do empreendedor; ▪ Programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 pessoas (empregabilidade na indústria de construção civil, nas obras da OUC).
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprovado o reparcelamento da gleba inserida no perímetro da OUC assim como a possibilidade da edificação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, em área anteriormente proibida; ▪ Parcelamento do solo excedendo as quadras máximas; ▪ Desafetação de área públicas no interior do empreendimento; ▪ Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanísticos: IA de 2 para 3 (sem a necessidade de uso de quaisquer instrumentos de outorga ou transferência); to= 40% para 60%; gabarito=de 48m para 72m; taxa permeabilidade= 40% para 20%; uso de cms pgt3/projetos especiais em todas as novas quadras definidas, antes usos proibidos.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar o parcelamento da área, uso e ocupação do solo, para implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial, tipo shopping center.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manutenção, conservação e limpeza do parque pelo período de 10 anos; ▪ Efetivar a doação de áreas públicas; ▪ Executar toda a infraestrutura e urbanização da área; ▪ Manter e instalar unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça; ▪ Realizar obras de interesse público; ▪ Construção de 75 unidades habitacionais e equipamentos urbanos.
Valor Estimado: R\$ 32.000.00,00	
Status: Contrapartidas concluídas	
Resultados Obtidos	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrapartida financeira em obras físicas no valor de R\$ 32 milhões ▪ Capacitação de 2.000 moradores no entorno; ▪ Geração de 11.000 empregos, sendo que 4.000 permanentes depois da implantação do shopping RIOMAR; ▪ Valor do IPTU do empreendimento Comercial Shopping RIOMAR R\$ 7 milhões e novos tributos ISS, ITBI e IPTU do empreendimento a ser implantado, composto de torres residenciais e comerciais; ▪ Plantio e manutenção por 2 anos de 2.500 árvores; ▪ Valorização do solo urbano, resgate do bairro e de área degradada e com elevados índices de criminalidade, melhorias urbanísticas, ambientais e ampliação de receita (IPTU, ITBI, ISS) por meio de novos empreendimentos residenciais e comerciais no entorno. 	

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Albuquerque (2015) e Fortaleza (2018).

O *boulevard*, única área verde criada, foi implantado entre os outros empreendimentos que foram e serão construídos, segregado do restante do bairro, dificultando a integração com as demais áreas livres locais e seu entorno, ou seja,

mesmo tendo uma boa qualidade paisagística, o equipamento ficou “segregado” do restante da cidade.

Ainda sobre as contrapartidas, percebe-se que, financeiramente, elas foram muito inferiores aos lucros obtidos pelo empreendedor. Os benefícios que a cidade poderia ganhar em relação ao lucro gerado pelo empreendimento e a valorização da área, com a perspectiva de gerar mais lucros futuros, deveriam ser muito maiores do que os exigidos pela lei como contrapartidas. Ademais, boa parte das contrapartidas contidas na OUC Lagoa do Papicu restringe-se a benefícios direcionados ao próprio empreendimento.

De acordo com o presidente do grupo JCPM, 3,7% do montante total do custo do empreendimento foram dadas como contrapartidas financeiras e benfeitorias urbanas e sociais (cerca de R\$ 32 milhões). (ALBUQUERQUE, 2015, p.149).

Além disso, algumas contrapartidas nem mesmo foram executadas. A publicação da lei no Diário Oficial do município e o fechamento do convênio durante o ano 2012 alteraram a responsabilidade das desapropriações, que foram transferidas para o Município de Fortaleza, encarregado pela execução de todas as construções e intervenções necessárias ao cumprimento dessa contrapartida.

Com esse convênio, o empreendedor teria efetuado um depósito destinado ao município correspondente à quantia de três milhões de reais, referentes à desapropriação, pagamentos de indenizações, aquisição de imóveis e pagamento de aluguel social. Afinal, as unidades habitacionais de interesse social foram executadas pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, Habitafor, financiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e executadas pela PMF.

O processo de regulação da OUC da Lagoa do Papicu, em termos de cumprimento com as normativas do Estatuto da Cidade, foi mais completo que a OUC Jockey Club. Porém, ainda é notório a pouca participação da sociedade civil no processo de decisão. Novamente observa-se a negociação direta entre a gestão municipal e os empreendedores privados. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p.14)

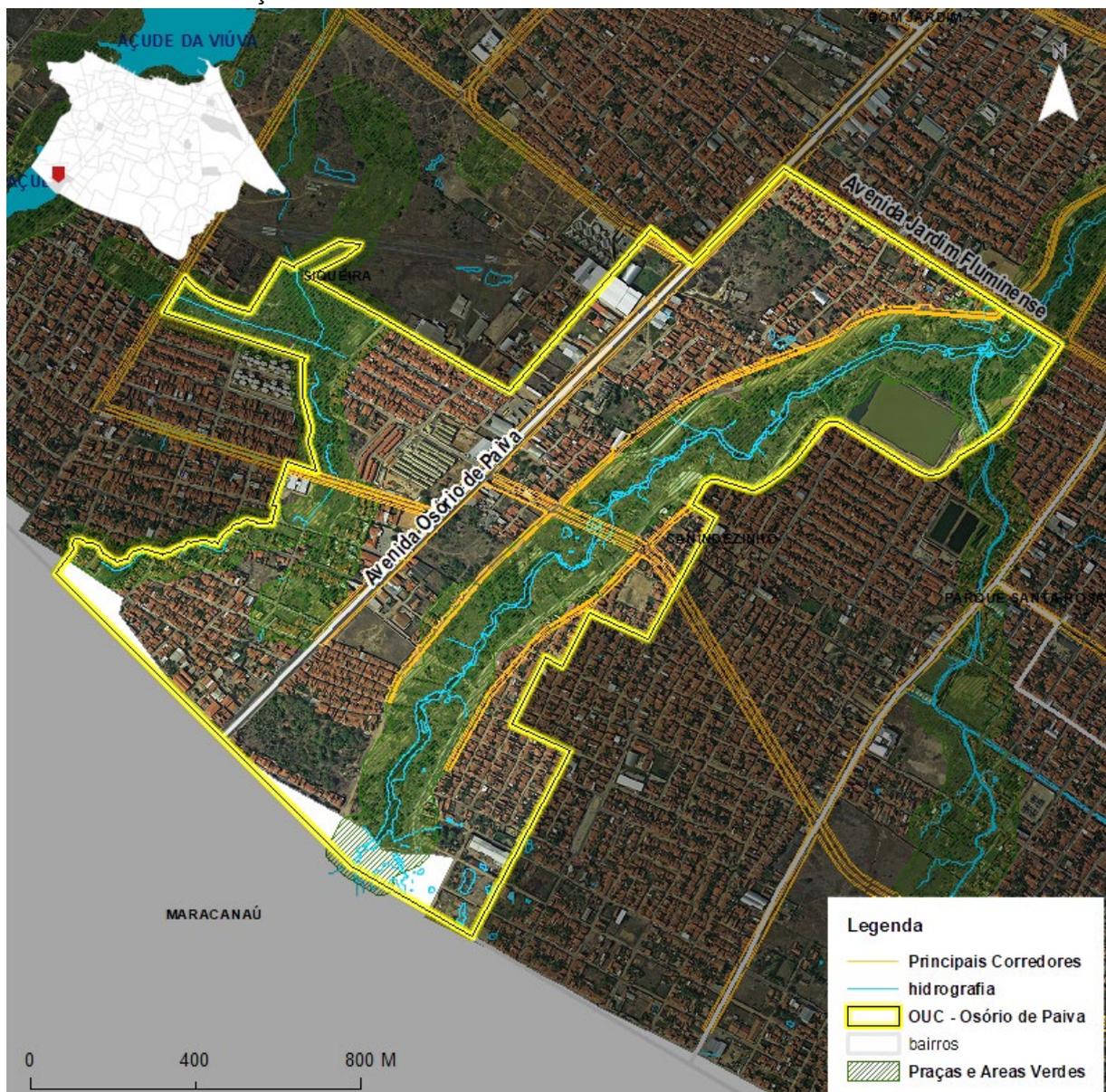
Apesar do cumprimento das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, a OUC Lagoa do Papicu mostra-se pouco inclusiva, por não oferecer espaços à população de baixa renda e pela falta de uma transformação estrutural mais abrangente. Desta forma, esta OUC tem-se mostrado segregadora, inclusive com

relação aos empreendimentos residenciais, voltados a diferentes classes sociais, construídos nesta área de intervenção.

3.2.6. OUC Osório de Paiva (Lei nº 10.403/2015)

Diferentemente das Operações Urbanas Consorciadas anteriores, a OUC Osório de Paiva e a OUC Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga localizam-se em regiões de baixa renda, com pouco serviço de infraestrutura urbana e longe da área de grande especulação imobiliária formal. (FIGURA 11)

FIGURA 11 DELIMITAÇÃO DA OUC OSÓRIO DE PAIVA



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2015).

A **OUC Osório de Paiva**, Lei Municipal nº 10.403, de 13 de outubro de 2015, localiza-se no grande Bom Jardim, na fronteira sudoeste de Fortaleza (limite com o município de Maracanaú). Esta região se caracteriza pela existência de problemas socioambientais e por desprover de recursos em infraestrutura urbana. A população residente possui níveis de educação e renda abaixo da média do restante da cidade, estando mais exposta à violência urbana.

Freitas (2017) afirma que esses indicadores negativos expõem os habitantes a todo tipo de preconceitos, com sensível aumento de sua vulnerabilidade. Tais problemas urbanos persistentes contrastam com a tendência de crescimento populacional, bem maior do que a dos bairros equipados com serviços urbanos.

O processo de expansão urbana do grande Bom Jardim ocorreu por meio de loteamentos irregulares em áreas mais adequadas e ocupações clandestinas em áreas frágeis ambientalmente (as zonas ZRA e a ZPA), próximas ao Rio Maranguapinho, (FREITAS, 2017)

Vale ressaltar, no entanto, que esta operação urbana não abrange áreas de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) de ocupação, nos limites da sua poligonal definida pela lei, impossibilitando a transferência de investimentos gerados pela operação, para áreas socialmente mais frágeis, priorizando as áreas de influência da Avenida Osório de Paiva e da urbanização ao longo do rio Maranguapinho, que são os terrenos mais valorizados da região.

Segundo Hissa (2017), a OUC Osório de Paiva surgiu da rede de supermercados Atacadão, que necessitava de flexibilização dos parâmetros urbanísticos para viabilizar um novo empreendimento comercial de grande porte na região. Essa lei específica redefine as condições de uso do solo, incentivando uso misto na área, especialmente em terrenos adjacentes ao corredor viário da Osório de Paiva.

Dentre os principais objetivos da OUC, tem-se a transformação urbanística na região sudoeste da cidade de Fortaleza, com permissão para a construção de empreendimentos comerciais de grande porte, aumentando o potencial de emprego e renda no grande Bom Jardim, a instalação de atividades comerciais e residenciais conjugadas, em conformidade com zoneamento específico previsto em lei além da proteção e da valorização dos recursos ambientais existentes na APP, na área da intervenção. (FORTALEZA, 2015)

Além disso, propõe-se uma intervenção viária, alargamento da Avenida General Osório de Paiva, como parte da contrapartida do setor privado, possibilitando melhorias no fluxo de deslocamento no eixo norte-sul da cidade de Fortaleza. (QUADRO 8)

A OUC também propõe mudanças na adequação do uso do solo, prevendo a implantação de atividades mediante outorga onerosa de alteração de uso. Foi delimitado e zoneado por setores a adequação e implantação das atividades por classe. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p.18)

QUADRO 8 SÍNTESE DA OUC OSÓRIO DE PAIVA

Objetivos	
<p>a. Redefinir as condições de uso e ocupação do solo dos terrenos lindeiros à Avenida Osório de Paiva;</p> <p>b. Permitir aos proprietários de imóveis residenciais localizados na área desta OUC a possibilidade de instalação de atividades de comércio e serviços, agregada à atividade residencial, incentivando dessa forma o Uso Misto;</p> <p>c. Possibilitar o parcelamento das glebas não loteadas e reparcelamento do solo dos terrenos lindeiros à Avenida Osório de Paiva, no trecho entre a Avenida Jardim Fluminense e o limite dos Municípios de Fortaleza e Maracanaú;</p> <p>d. Definir padrões de ocupação de forma a criar condições de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no PDP, notadamente a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, para os terrenos lindeiros a Avenida Osório de Paiva.</p>	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias socioeconômicas na área da operação; ▪ Proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na Área de Preservação Permanente inserida na área objeto desta OUC; ▪ Conservação dos sistemas ambientais com uso sustentável dos recursos naturais; ▪ Ordenação no processo de uso e ocupação do da área solo do entorno; ▪ Melhoraria na qualidade de vida da população residente no entorno, mediante orientação e disciplina das atividades econômicas locais; ▪ Regularização do uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizar com os objetivos de conservação da natureza; ▪ Dotar a porção sudoeste da cidade de áreas para instalação de equipamentos com grande potencial gerador de emprego e renda, aproveitando a infraestrutura viária existente; ▪ Permitir e estimular a instalação de atividades de comércio e serviços conjugadas à atividade residencial.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanos para a Zona 01 desta OUC: IA Básico: 0,6; IA Máximo: 1,5; Taxa de Permeabilidade: 30%; Taxa de Ocupação: 60%; Taxa de Ocupação de Subsolo: 60%; e Altura Máxima da Edificação: 48,00m; ▪ Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanos para a Zona 03 desta OUC: IA Básico: 0,6; IA Máximo: 0,6; Taxa de Permeabilidade: 50%; Taxa de Ocupação: 33%; e Altura Máxima da Edificação: 15,00m; ▪ Utilização do Índice de Aproveitamento acima do IA Básico, na Zona 01, com contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir; ▪ Admitido o uso misto nas edificações, Para Zona 03 desta OUC.

Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar o parcelamento e o reparcelamento da área, uso e ocupação do solo à Avenida Osório de Paiva, permitindo a instalação de atividades de comércio e serviços, agregada à atividade residencial, e implantação de comércio atacadista e varejista.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantar, e executar, toda a infraestrutura e urbanização da área de acordo com as diretrizes definidas pelo Poder Público Municipal; ▪ Coação de uma área de 7.645,23 m² ao município; ▪ Doação de faixa de alargamento da Avenida General Osório de Paiva; ▪ Doação da faixa de terreno lindeiro à gleba de propriedade do convenente;
Valor Estimado: R\$ 40.000.00,00	
Status: Contrapartidas em andamento	
Resultados Obtidos	
Nenhum até o momento	

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2015).

Para viabilizar a OUC Osório de Paiva, a lei redefine um novo zoneamento específico da área de abrangência da operação. A primeira (Zona 1) é constituída pelos terrenos adjacentes à Av. Osório de Paiva, define a flexibilização de parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo, para viabilizar a construção de equipamentos comerciais de grande porte. A segunda (ZPA 1) é constituída pela área de preservação correspondente ao PDP/2009. E a terceira (Zona 3) é constituída pelo demais imóveis inseridos na poligonal desta operação, flexibilizando parâmetros urbanísticos, no sentido de incentivar o uso misto desta área específica.

[...] a poligonal coincide com uma Zona de Recuperação Ambiental definida pelo Plano Diretor (PDP/2009). A ZRA, na prática, rebaixou os índices construtivos em terrenos bastantes valorizados ao longo do principal eixo comercial do bairro (av Osório de Paiva) e impediu novos parcelamentos nesse território disputado, tendo como objetivo aumentar a permeabilidade da bacia do rio e proteger a qualidade ambiental da região. (FREITAS, 2017, p.7)

Segundo Holanda e Rosa (2017), o Índice de Aproveitamento (IA) desta OUC quase triplica, passando de 0,6 para 1,5. Vale ressaltar, também, alteração da altura máxima permitida para as edificações, chegando a 48 metros, quando antes era de apenas 15 metros, sendo esta a principal modificação na “Zona 1”, que tem índices os mais permissivos de ocupação. Ademais, a referida OUC possibilita também dimensões máximas de quadra, acima de 250m (duzentos e cinquenta metros), a fim de viabilizar a instalação de grandes empreendimentos comerciais.

O Município, como justificativa para viabilizar a OCU Osório de Paiva, alega o combate à irregularidade urbanística e a regularização dos pequenos negócios existentes ao longo da Av. Osório de Paiva. Entretanto, nota-se grande esforço no sentido da valorização de imóveis, devido à flexibilização de parâmetros urbanísticos destinados a atrair novos empreendimentos em porte e escala capazes de exercer grande atratividade local. (HISSA. 2017)

Para Freitas (2017), a partir dos anos 2000, esta área tem apresentado progressivo incremento imobiliário, que pode ser auferido no gradativo aumento de ajuizamento de ações possessórias e, ainda, pelo alto índice de queixas de incêndios criminosos e invasões de terrenos inabitados. Tais fatos levam a crer que a região do Bom Jardim, anteriormente conhecida como “depósito de gente”, vem sofrendo com reintegrações e volta a ser apropriada e requalificada de maneira bastante cruel.

Ainda segundo a autora, o resultado dessa transformação acarreta a especulação imobiliária e a conseqüente elevação dos preços, dificultando, cada vez mais, a implementação de programas/projetos de habitação de interesse social. Por este motivo, a população mais carente está cada vez mais sendo empurrada para a região metropolitana, ficando cada vez mais excluída e marginalizada. (FREITAS, 2017)

3.2.7. OUC Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga (Lei nº 10.404/2015)

A mais recente Operação Urbana Consorciada de Fortaleza (OUC Lagoa da Sapiranga), aprovada no mesmo dia da OUC Osório de Paiva, teve sua origem protagonizada pelo Estado, porém ainda não iniciada. Tem como objetivo principal a implantação e execução de trecho do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, integrante do Sistema de Áreas Verdes do Município. (FORTALEZA, 2015)

A **OUC Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga**, Lei Municipal nº10.404/15, localiza-se nas imediações do bairro Sapiranga, por trás da Avenida Washington Soares, no município de Fortaleza. A população residente na região (bairro José de Alencar), em sua maioria, não é adequadamente atendida por serviços de infraestrutura urbana (saneamento básico). Utiliza os recursos ambientais da área de maneira pouco sustentável, causando desequilíbrio ao meio ambiente. Assim como a operação urbana anterior (OUC Osório de Paiva), a região da Lagoa da

Sapiranga ainda não é apreciada (valorizada) pelo setor imobiliário, no que pese seu reconhecido potencial. (FIGURA 12)

Ademais, essa operação urbana está completamente inserida no macrozoneamento ambiental do PDP/09, contemplando a Zona de Preservação ambiental (ZPA) da área da Lagoa da Sapiranga e a Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba (ZIA-Sabiaguaba). (HOLANDA; ROSA, 2017)

FIGURA 12 DELIMITAÇÃO DA OUC LAGOA DA SAPIRANGA



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2015).

A Lagoa da Sapiranga, devido a seu grande potencial natural, pode ser considerada como um dos maiores patrimônios paisagísticos da cidade de Fortaleza. No entanto, este ecossistema já apresenta sérios problemas de

degradação, decorrentes do crescimento urbano desordenado e, devido a atividades antrópicas desenvolvidas no entorno da lagoa, causando poluição e assoreamento. (MOURA et al., 2014)

O complexo lacustre costeiro da Sapiranga se localiza no bairro Água Fria, setor sudeste do município de Fortaleza no Estado do Ceará. O recurso hídrico faz parte do sistema de macrodrenagem da sub-bacia 05 da bacia hidrográfica do rio Cocó. Possui 4.230 m² de espelho d'água, sendo a maior superfície hídrica da cidade, que juntamente com a lagoa do Coité, situado a oeste desse manancial é interligado a ela por um riacho. Somado a zona de afluição desses recursos ao rio Coaçu, maior afluente do rio Cocó, formam o que se denomina nessa pesquisa de complexo lacustre da Sapiranga. (MOURA et al., 2014, p.74)

Considerando-se a proteção, a valorização do recurso natural existente e o incentivo do ecoturismo sustentável da região, através da implantação de trecho do Parque Urbano, a OUC Lagoa da Sapiranga define algumas diretrizes para equalizar esses problemas, tais como: flexibilização de algumas condições de parcelamento, uso e ocupação do solo, definição de novas regras de loteamento em áreas ainda não loteadas, visando à criação de áreas públicas voltadas para atividades culturais, e de lazer e definição de novas regras de adequação de atividades, criando outras alternativas não residenciais e de baixo impacto. (FORTALEZA, 2015)

A poligonal objeto desta OUC se divide em três setores distintos. Os setores 1 e 2, correspondem ao loteamento José de Alencar. Contudo, o segundo não está implantado. O terceiro setor é caracterizado, na maioria dos casos, por terrenos e glebas ainda não loteados. Essa região encontra-se desocupada e sem definição de parcelamento do solo.

Destaca-se, ainda, nesta lei, a duplicação do Índice de Aproveitamento (I.A.), passando de 0,5 para 1,0. Ressalta-se que a área mínima do lote permanecerá a mesma (300,00m²), assim como os outros parâmetros. No entanto, igualmente à OUC Osório de Paiva, esta operação urbana possibilita exceder as dimensões máximas das quadras (250m), em algumas situações específicas. Em outras palavras, a OUC Lagoa da Sapiranga não define o setor em que essa alteração será permitida, deixando a problemática a critério da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. (QUADRO 9)

QUADRO 9 SÍNTESE DA OUC PARQUE URBANO DA LAGOA DA SAPIRANGA

Objetivos	
<p>e. Redefinir as condições de parcelamento, uso e ocupação do solo dos terrenos localizados na área de influência da OCU;</p> <p>f. Definir novas regras de loteamento dos terrenos não parcelados, possibilitando a destinação de áreas públicas voltadas para atividades de cultura e lazer e a urbanização sustentável das margens do recurso hídrico;</p> <p>g. Definir novas regras de adequação de atividades às vias integrantes do sistema viário local, criando outras atividades não residenciais e de baixo impacto;</p> <p>h. Definir padrões de ocupação de forma a criar condições de aplicação dos instrumentos previstos no PDP para recuperação dos investimentos em infraestrutura.</p>	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoção de transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais na área da operação; ▪ Proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área de preservação permanente inserida na área objeto desta OUC; ▪ Implantação de trecho do Parque Urbano da Lagoa da Sapiroanga, integrante do Sistema de Áreas Verdes do Município; ▪ Sustentabilidade dos recursos naturais; ▪ Fomentar e incentivar o ecoturismo sustentável e a educação ambiental.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanos: IA Básico: 0,5; IA Máximo: 1,0; Taxa de Permeabilidade: 60%; Taxa de Ocupação: 30%; Taxa de Ocupação de Subsolo: 40%; e Altura Máxima da Edificação: 15,00m; ▪ Viabilização de novos parcelamentos ou reparcelamentos; ▪ Utilização do Índice de Aproveitamento acima do IA Básico, com contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir; ▪ Utilização da Transferência do Direito de Construir – TDC, para os proprietários de terrenos localizados na Zona de Proteção Especial, com a utilização de CEPAC;
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar o parcelamento dos terrenos não parcelados, para criar condições de conjugar os usos com outras atividades não residenciais e de baixo impacto.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantar e executar toda a infraestrutura e urbanização das áreas previstas no projeto de parcelamento; ▪ Recuperação das áreas verdes - implementar área componente do Sistema Municipal de Áreas Verdes; ▪ Fomentar e incentivar o ecoturismo sustentável, educação ambiental, preservação das culturas e as tradições locais.
Valor Estimado: R\$ 48.000.00,00	
Status: Contrapartidas em andamento	
Resultados Obtidos	
Nenhum até o momento	

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2015).

Tal operação urbana consorciada indica ainda alterações na adequação do uso do solo, criando a possibilidade de execução de ações por meio da outorga onerosa de alteração de uso. Ressalta-se que o ajustamento e a execução de ações são organizados por classe delimitadas e zoneadas por setores. Outrossim, importante salientar que esta operação urbana consorciada é pioneira em propor o uso de CEPAC¹⁹ em Fortaleza. Contudo, o referido instrumento ainda carece de regulamentação na esfera municipal, para ser posto em vigor. (HISSA, 2017)

3.3. ANÁLISE GERAL DAS OUC'S DE FORTALEZA

Albuquerque (20015), em sua análise sobre as operações urbanas em Fortaleza, questiona se esse instituto jurídico-urbanístico é um mecanismo somente para viabilizar grandes empreendimentos ou se realmente ajuda a melhorar a qualidade de vida da sociedade civil.

Duas questões de aproximação situam as possíveis abordagens necessárias acerca dos Projetos Urbanos: os Projetos Urbanos viabilizados pelas OUC são de fato dispositivos urbanísticos ou financeiros? Podem ser oportunidades de captação de investimentos para a melhor distribuição a fim de melhorar a vida de todos na cidade? (ALBUQUERQUE, 2015, p.259)

Embora o estudo das OUCs seja ainda complicado, pelo curto espaço de tempo de implementação, a análise deste instrumento é fundamental para seu aperfeiçoamento futuro. O presente trabalho busca revelar que os mecanismos de gestão urbana empregados nas operações urbanas em questão, não são apropriados para resgatar regiões em situação de precariedade, mesmo aquelas que, apesar da depreciação ambiental, social e ou estrutural, possuem potencial de valorização, servindo somente para acelerar o processo especulativo em localidades de interesse do mercado imobiliário.

O poder público municipal deveria desempenhar papel estratégico na montagem das OUCs, contudo em nenhum dos casos avaliados as terras utilizadas são de propriedade pública. Esta característica enfraquece o poder de negociação e gerencia projetos nos diferentes critérios validados. Sem ser o proprietário do solo, tampouco o possuidor do capital imobiliário significativo, a ação do governo local restringe-se à capacidade de flexibilizar as normas urbanísticas que regulamentam a criação e utilização do solo urbano e a autoridade de conceder autorização, estabelecer quais

¹⁹ Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) como título financeiro equivalente ao valor total do estoque de potencial construtivo “a mais”, gerando recursos imediatos ao Poder Público. (FERREIRA E FIX, 2001)

as obras públicas prioritárias e executá-las ou orientar sua execução pelo empreendedor privado. (ALBUQUERQUE, 2015, p.265)

No caso de Fortaleza, é notório que a maioria das OUs foram estruturadas para atrair o mercado imobiliário (grupos econômicos importantes) de alto padrão, que pressionam a favor da implementação deste referido instrumento. A maioria dessas operações urbanas, no entanto, localiza-se em regiões potencialmente valorizadas.

Vale ressaltar que todas as OUCs aprovadas têm nas suas leis a flexibilização das normas edilícias, que possibilitam uma política de mercantilização do espaço urbano voltada para obtenção de lucros, a partir de parâmetros especiais de planejamento urbano e de investimentos públicos complementares. Apesar dessas semelhanças, nem todas atraíram o interesse do setor privado. (QUADRO 10)

QUADRO 10 RESUMO DAS OUCs EM FORTALEZA

STATUS	OUC	LOCALIDADE	ÁREA (m ²)	INICIATIVA
Concluída	RIACHO MACEIÓ	Mucuripe	33.241	Privada
	JOCKEY CLUBE	Jóquei Club	232.015	Pública
	LAGOA DO PAPICU	Papicu	203.869	Privada
Em andamento	SÍTIO TUNGA	Luciano Cavalcante	262,398	Privada
Não iniciada	DUNAS DO COCÓ	Manoel Dias Branco / Cocó	3.964.000	Privada
	OSÓRIO DE PAIVA	Canindezinho / Siqueira	1.797.489	Privada
	LAGOA DA SAPIRANGA	José de Alencar	877.747	Pública

Fonte: Elaboração própria. Base de dados Fortaleza (2018).

Como resultado, incentiva-se a formação de grandes glebas necessárias à construção de grandes empreendimentos comerciais e residenciais, renovando o estoque desta natureza. Isto está implícito nos objetivos e diretrizes das operações urbanas existentes.

Observa-se que, essas OUCs, em especial as primeiras implementadas, foram essenciais para alavancar empreendimentos privados de grande porte. Nota-se, ainda, que tais projetos, pouco acrescentaram em termos de melhorias sociais e ambientais, não prestando considerável contribuição para o bem da coletividade, capaz de legitimar a aplicação de um mecanismo tão heterogêneo.

O que vem acontecendo rotineiramente é uma perda significativa de recursos públicos, já que as terras permutadas pelos investidores, tendo o caso emblemático da OUC Sítio Tunga, localizam-se em áreas distantes da OUC em si, ou simplesmente são absorvidas pelo empreendedor em troca de intervenções físicas enquanto contrapartida. (ALBUQUERQUE, 2015, p.272)

Reforçando esta ideia, as OUCs não atendem, ou deixam de cumprir, as políticas habitacionais que agregam as famílias de baixa renda no mercado imobiliário formal, dentro dos limites das operações. Em outras palavras, todas objetivam transferir ou restringir a quantidade de moradias populares abrangidas pelas operações.

A propósito, Maricato (2002) afirma que o histórico social do Brasil, é alicerçado na desigualdade econômica (má distribuição de renda). O fato da área ser próxima de habitações populares configura uma grande depreciação no mercado imobiliário e o lugar deixa de ser atraente para a camada “mais rica” da sociedade.

Para Hissa (2017), ainda que as contrapartidas sociais das OUs trouxessem benefícios relevantes, a implementação das operações urbanas não conseguiria alcançar tais transformações estruturais para o município de Fortaleza. Todavia, em compensação às pequenas obras pontuais viabilizadas, houve expressiva flexibilização de parâmetros urbanísticos de parcelamento, no uso e ocupação do solo em franco favorecimento ao empreendedor privado. (QUADRO 11)

QUADRO 11 SÍNTESE DOS INVESTIDORES PRIVADOS E DAS CONTRAPARTIDAS

USOS	OUC	INVESTIDOR	CONTRAPART. (Estimada)
Residencial Multifamiliar	RIACHO MACEIÓ	Terra Brasilis e Tecnisa	R\$ 7 milhões
	SÍTIO TUNGA	Brookfiel Centro-Oeste Empreend. Imobiliários S.A	R\$ 12 milhões
Comercial Grande Porte	JOCKEY CLUBE	Diagonal e Rossi	R\$ 8,5 milhões
Residencial Multifamiliar	LAGOA DO PAPICU	Moura Doubeux	R\$ 32 milhões
Residencial Unifamiliar e/ou condomínios	DUNAS DO COCÓ	M. Dias Branco S.A	R\$ 117 milhões
	LAGOA DA SAPIRANGA	–	R\$ 48 milhões
Comercial Grande Porte	OSÓRIO DE PAIVA	Atacadão S.A e Grupo Carrefour	R\$ 40 milhões

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Holanda & Rosa (2017).

Diante deste cenário, tendo como parâmetro as OUCs com contrapartidas já entregues (Riacho Maceió, Jôquei Clube e Lagoa do Papicu), constata-se que

apenas uma gleba é destinada a este fim, sendo esse um percentual ínfimo diante de projetos de tamanha magnitude, destinados a atender ao real interesse da população.

O mesmo acontece com a OUC Sítio Tunga, em que também apenas 1(uma) gleba é destinada à contrapartida, o que nos faz concluir que tais operações estão sendo utilizadas apenas como instrumento facilitador de flexibilização das normas urbanísticas, tendo, portanto, sua finalidade desviada, o que acaba por reproduzir o que acontecia antes do advento do Estatuto da Cidade, em que projetos semelhantes em áreas de menor porte eram utilizados para flexibilizar parâmetros da urbanização em vigor.

Albuquerque (2015) ressalta que, em nenhum dos casos, em que a OU foi implantada ou está em implantação, as contrapartidas se deram por via financeira Município. Viabilizadas por investimentos privados, foram idealizadas e transformadas em melhorias diretas aos próprios empreendimentos locados nas áreas das respectivas operações urbanas.

Deve-se lembrar que as OUCs não foram concebidas em apenas uma gestão municipal, uma vez que se trata de processo longo, englobando acordos entre diversas esferas (agentes públicos, sociedade civil, empresas, e grupos econômicos) que tendem a defender interesses antagônicos e com poderes de persuasão distintos.

Apesar de encontrar respaldo legal nos planos diretores, percebe-se que as regiões onde foram implantadas as operações urbanas consorciadas são majoritariamente oriundas do setor privado (verifica-se que apenas a OUC Lagoa da Sapiranga e OUC Jóquei Clube fogem a esta regra). Notadamente, observa-se que a iniciativa privada traçou seus objetivos e a administração municipal, viabilizou a mobilização conforme protocolo organizacional, para executá-las priorizando o interesse privado em detrimento do público, por meio da flexibilização dos padrões urbanísticos e em troca das contrapartidas oferecidas, que nem sempre são proporcionais e vantajosas.

Em referência à localização das OUCs, o quadro a seguir mostra a caracterização dos distritos onde estão inseridas as operações urbanas em relação

à distribuição da renda familiar, índice de vulnerabilidade socioambiental²⁰ e situação do desenvolvimento humano em Fortaleza (QUADRO 12). Baseado na metodologia do índice de vulnerabilidade socioambiental, desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles em conjunto com a Universidade Federal do Ceará (UFC), cuja utilização para o presente trabalho implicou fazer adaptações e simplificações em razão da mudança de algumas variáveis, uma vez que utilizamos o Censo Demográfico do ano de 2010. (IBGE, 2010)

QUADRO 12 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA FAMILIAR E ÍNDICE DE IDH DOS DISTRITOS DAS OUC

OUC	RENDA (em salários mínimos)						Vulnerabilidade	IDH	
	< 2	2 - 5	5 - 10	10 - 15	15 - 20	> 20			
RIACHO MACEIÓ	15%	14%	26%	10%	14%	13%	BAIXA	MUITO ELEVADO	0,79
JOCKEY CLUBE	57%	19%	11%	2%	0%	0%	BAIXA	MÉDIO	0,40
LAGOA DO PAPICU	46%	9%	17%	5%	5%	2%	ALTA	ELEVADO	0,52
SÍTIO TUNGA	19%	12%	28%	10%	10%	10%	ALTA	ELEVADO	0,52
DUNAS DO COCÓ	44%	10%	19%	4%	4%	3%	MÉDIA A BAIXA	ELEVADO A M. ELEVADO	0,76
OSÓRIO DE PAIVA	83%	1%	0%	0%	0%	0%	MÉDIA A M. BAIXA	M. BAIXO	0,13
LAGOA DA SAPIRANGA	9%	15%	33%	12%	16%	11%	ALTA	MÉDIO	0,37

Fonte: Elaboração própria. Base de dados IBGE (2010).

A região da **OUC Osório de Paiva** é a que está em situação, se comparada as outras OUs, com grande parte de seus habitantes pertencentes às classes mais baixas, apresentando IDH²¹ baixo e de vulnerabilidade predominantemente média a muito baixa. Já a **OUC Riacho Maceió**, em relação ao potencial de renda da população local, é uma das maiores, comparativamente, com cerca de 37(trinta e sete por cento) da população ganhando mais de 10 (dez) salários mínimos, possuindo IDH muito elevado e baixa vulnerabilidade socioeconômica.

²⁰ O Índice de vulnerabilidade socioeconômica identifica fatores educacionais, econômicos e demográficos, potencialmente capazes de afetar a vida da população residente da região. São definidas cinco categorias: Vulnerabilidade Muito Baixa, Baixa, Média, Alta e Muito Alta. Após a escolha das variáveis foram calculadas as porcentagens de cada uma e arbitrados pesos e realizou-se uma média ponderada assim, obtendo o índice.

²¹ O valor de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) apresentado, corresponde a uma adaptação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), com o cruzamento de dados de renda, educação e Longevidade. Ressalta-se que a metodologia de mensurar desenvolvimento econômico é utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde a década de 1990. Desse modo, ela avalia anualmente o grau de desenvolvimento dos países utilizando como parâmetro o IDH.

[...] com exceção do bairro de Fátima, que pertence à Regional IV, os melhores bairros, segundo o IDH, estão localizados na Regional II. No tocante aos bairros com baixo desempenho, destaque negativo para o Conjunto Palmeiras, que ocupou a última colocação, seguido de Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Genibaú, Siqueira, Praia do Futuro II, Planalto Ayrton Senna, Granja Lisboa, Jangurussu e Aeroporto. Ressalta-se que os bairros com pior desempenho concentram-se na Regional V. (FORTALEZA, 2018)

É importante ressaltar que nas operações urbanas com maiores incentivos (maior flexibilidade nas normas edilícias e com maiores ganhos sobre o índice de aproveitamento construtivo), houve contrapartidas menores, financeiramente, e áreas pontuais de intervenções, como no caso das OUC Riacho Maceió e Lagoa do Papicu, que ganharam grande interesse por parte do mercado imobiliário formal.

Nesse trabalho, ressaltamos que a OUC não estimula a reestrutura de forma adequada em uma região deteriorada, já que a oferta de potencial de construção adicional só é atraente em áreas emergentes e ou já valorizadas. Essa forma de produção da cidade segue a lógica do zoneamento urbano atual e dos planos anteriores, em que as normas edilícias induzem à verticalização e adensamento em locais valorizados.

Vale salientar que Albuquerque (2015) preleciona que as operações urbanas consorciadas estão sendo implementadas com certo desvio de finalidade, uma vez que estão intimamente ligadas ao objetivo de acúmulo de capital privado, ao invés de privilegiar os interesses sociais e urbanísticos.

Notadamente, em sua maioria, tais OUCs denotam a ligação entre Estado e iniciativa privada, com o propósito maior de favorecer a especulação imobiliária e gerar cada vez mais lucro para os donos do capital, tendo a máquina pública como grande aliada para alcançar interesses privados.

Urge salientar que no ano de 2008, referida OUC (Riacho Maceió), foi objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público do Ceará, através da Procuradora Geral de Justiça, na qual se requer a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal Nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, sob o fundamento de que afronta os artigos 26, 28 inciso II, 154, 213, 288 e 289 da Constituição do Estado do Ceará.

Alega-se no processo, que a lei ora questionada não contempla programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada na operação e nem possui estudo de impacto de vizinhança, o que prejudica a representatividade

da sociedade civil. Além disso, a Procuradoria Geral de Justiça afirma que, além dos dispositivos acima descritos, a referida OUC afronta também a legislação federal, apontando os artigos 33, incisos III, V e VII da Lei Federal nº 10257/01 (Estatuto da Cidade) e Lei Federal nº 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Ao receber a petição inicial requerendo a declaração de inconstitucionalidade da norma, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, determinou a requisição de informações à então Prefeita Municipal e à Câmara dos Vereadores, bem como ao Procurador Geral do Estado e ao Procurador Geral de Justiça, nos termos do art. 10, §1º da Lei Federal nº 9868/99. Apesar de devidamente notificada, a então prefeita municipal não se manifestou.

Por sua vez, em sua manifestação, a Procuradoria Geral do Estado do Ceará reafirma a legalidade da lei questionada, aduzindo, ainda, que a Constituição Estadual tem natureza política diversa da Lei Orgânica Municipal e que, por este motivo, não poderia ter a ação sido ajuizada sob o fundamento de contrariedade a uma lei municipal, destacando que esse tipo de ação só é cabível quando viola a Constituição Estadual, contestando as alegações do Ministério Público quanto aos outros dispositivos legais em expressa manifestação quanto à constitucionalidade da lei.

Destaca-se que a empresa envolvida na referida OUC, tendo em vista sua participação na operação como investidor privado, solicitou formalmente, através de advogado, que seja incluída no processo na condição de *amicus curiae* (ingresso de terceiro como amigo da justiça), argumentando, em suma, que as alegações do ministério público são inverídicas e que não merecem prosperar, uma vez que atendem aos critérios legais e ao interesse social.

Após manifestação das partes, o ministério público emitiu Parecer reafirmando os termos iniciais, aduzindo que é notória a inconstitucionalidade da lei, alegando ainda a intempestividade da manifestação da Procuradoria de Justiça do Estado.

Verifica-se, no processo, que até o presente momento a Liminar pretendida não foi concedida e que apesar de estar em curso por muitos anos, ainda aguarda decisão final, estando o feito concluso para a relatora desde 31 de maio de 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na introdução deste artigo, afirma-se que o capital construtor de edificações atua no sentido de manter e consolidar antigos privilégios e procura consolidá-los, principalmente nas zonas de alto valor imobiliário da cidade, e zonas de expansão a estas áreas mais valorizadas, e que a legislação expressa, em alguma medida, as demandas deste setor que retém a condição privilegiada de sensibilização emanada dos poderes políticos constituídos.

Destaca-se, ainda, que os mecanismos da política de financiamento das intervenções públicas em questão apresentam características que podem gerar/accentuar processos de especulação imobiliária, gentrificação e conversão da cidade em um item eminentemente comercial, prejudicial à diversidade e à democratização. Além disso, há necessidade de um olhar coletivo na produção do espaço urbano e que todo esse processo se revela mais perverso em situações de grande desigualdade socioterritorial, como é o caso das cidades brasileiras portadoras de potencial mercadológico para o uso das OUCs.

O brevíssimo resgate do histórico do planejamento da cidade de Fortaleza e a descrição analítica das práticas de OUCs já realizadas neste município, revestem-se em elementos concretos que dão suporte às assertivas sobre os perigos em termos sociais e de democracia, do processo de construção do espaço urbana. Observa-se, em Fortaleza, que, na maioria dos casos, a operação urbana tem sido utilizada de forma equivocada, desalinhada em relação aos preceitos contidos no Estatuto da Cidade.

É importante salientar que, no caso de Fortaleza, as OUCs não foram previamente definidas e elaboradas pelos planos municipais. As experiências de utilização deste instrumento que se efetivaram, em alguma medida, tiveram como ponto de partida a proposição vinda do setor privado. É possível indicar que esse processo já teria, na própria origem, um vício de interesse que dificulta mais os momentos formais de controle social da execução destas operações. Então, na condição de OUCs que têm como idealizadores entes privados, deve-se desenvolver condições de maior transparência sobre todas as etapas e questões relacionadas a este modelo de intervenção.

Ainda assim, em casos recentes, como a OUC Osório de Paiva e a OUC Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, já se observa uma pequena evolução quanto à definição de sua localidade e complexidade de seus arranjos. Não é por

acaso que a última operação urbana aprovada (OUC Pq. da Lagoa da Sapiranga) é a única que tem como idealizador o setor público, estando inserido no planejamento do município.

Vale ressaltar que a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), com o intuito de viabilizar obras estruturais e promover o município para investidores privados, tem divulgado “a cidade como negócio”, para implementação de PPPs e OUCs. No início de 2018, esta mesma secretaria, por meio de sua Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), apresentou um estudo, Identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas, possibilitando novas oportunidades para a realização de OUCs, disponibilizando-as aos investidores privados.

Infere-se que o instrumento OUC, na forma como vem sendo executado atualmente, termina por transformar a cidade, podendo ser ou não um instituto eficaz para a implementação de políticas de inclusão socioterritorial, uma vez que pode ser utilizado para equilibrar benefícios públicos e privados, objetivando uma distribuição e utilização mais democrática de seus espaços, unindo esforços do poder público e setor privado para atingir o equilíbrio social e ambiental. Contudo, urge ressaltar que o sucesso da operação não reside no instituto em si, mas em como o Poder Público a implementa e a executa, adequando cada caso concreto às necessidades da cidade e da sociedade.

Por fim, caberia em pesquisas futuras iniciar avaliações sobre OUCs que teriam como iniciativa fundadora o âmbito do próprio setor público, para se buscar indícios se esta condição daria mais segurança às questões de interesse coletivo, ou se o processo de ascendência dos setores econômicos privados, ligado à ocupação do espaço urbano, tem plasticidade em suas formas de interferência nos resultados da aplicação do instrumento, mesmo que originário de um ente público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo. 2015.

ANGELI, P. A. L. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP**. 2011. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, PUC-Campinas, 2011.

ARAÚJO, R. P. Z. **Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano**. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição do autor, 2009.

BRASIL. **Estatuto da Cidade LEI Nº 10.257**. Brasília, 2001a.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

CAVALCANTI, E. R. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

CAVALCANTE, M. G, et al. **As legislações urbanísticas e a produção do edifício residencial na cidade de Fortaleza**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

COSTA, M. C. L. **Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX**. In: Revista do Instituto do Ceará, v. 128, p. 81-111, 2014. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

CHAGAS, F. A. **Parceria Público-Privada na Produção do Espaço: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**. 2013. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2013.

FARIAS, J. A. **História do Ceará**. Edições Livro Técnico. Fortaleza, 2007.

FIX, M. A. **A “fórmula mágica” da “parceria”**: Operações Urbanas em São Paulo. Publicado em Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3. 2000.

_____. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma « nova cidade » em São Paulo**: Faria Lima e água Espirada. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **São Paulo cidade global: os fundamentos financeiros de uma miragem.** Boitempo. 2007.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 2009.

_____. **Plano de Fortaleza 2040.** v.1 - Fortaleza: Iplanfor, 2016.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FOZ DO RIACHO MACEIÓ (Lei Nº 8.503/00).** Fortaleza, 2000.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ (Lei Nº8.915/04).** Fortaleza, 2004.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOCKEY CLUBE (Lei Nº 9.333/07).** Fortaleza, 2007.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 062.** PDPFOR, 2009.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA (Lei Nº9.778/11).** Fortaleza, 2011.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LAGOA DO PAPICU (Lei Nº9.857/11).** Fortaleza, 2011.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA OLIVEIRA PAIVA (Lei Nº10.403/15).** Fortaleza, 2015.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE DA LAGOA DA SAPIRANGA (Lei Nº910.404/15).** Fortaleza, 2015.

_____. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente, 2018.** Disponível na internet via WWW URL <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>. Arquivo consultado em 01 de maio de 2018.

FREITAS, C. F. S. **Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL – São Paulo, 2017.**

HISSA, M. C.; ARAUJO, C. **Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL – São Paulo, 2017.**

HISSA, M. C. **Operações urbanas consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.**

HOLANDA, B.; ROSA, S. V. **16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL** – São Paulo, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Áreas dos Municípios, 2010**. Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Base de dados por municípios das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Brasil, 2017**. Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Estimativa Populacional, 2018**. Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

JUCÁ, G. N. M; ORIÁ, R., De Forte a Vila e Cidade (1603-1889). In: SOUZA, S.; RIBEIRO, F. M.; PONTES, S. R.; ORIÁ, R.; JUCÁ, G. N. M. **Fortaleza: A gestão da Cidade**. Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

LIMA, P. C. C. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE: uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 2013.

MARICATO, E., FERREIRA, J. S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MONTEIRO, L. O. **Espacialidades e especificidades [manuscrito]: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014.

MOURA, M. O. et al. **A qualidade da água como indicador ambiental no Complexo Lacustre Costeiro da Sapiranga – Fortaleza/CE**. Revista de Geografia (UFPE), V.31, No 1. Recife: UFPE, 2014.

MUNIZ, M. A. **O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade: o Caso da Cidade de Fortaleza - Ce**. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2006.

4. ARTIGO 3:

CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA AS OPERAÇÕES URBANAS CONSOCIADAS EM FORTALEZA: EM BUSCA DE UMA NOVA ABORDAGEM

Ivo Leonardo Sales Freire
Mestrado em Ciências da Cidade
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

RESUMO

O histórico da utilização do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), na cidade de Fortaleza, aponta fragilidades quanto aos seus resultados, em termos de contrapartidas de impacto coletivo. A recente iniciativa, por parte da gestão pública municipal, em demandar estudos para identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de novas OUCs, ancorou-se no ponto de vista do conceito da cidade competitiva. Este artigo intenta captar se esta iniciativa é um efetivo ponto de inflexão quanto à melhora potencial na qualidade dos resultados deste instrumento de intervenção urbana. Para tanto, fez-se um levantamento dos preceitos e estratégias definidas para as novas OUCs, bem como a análise das condições particulares de cada OUC apontada como prioritária para o município.

Palavras-chaves: Planejamento e gestão urbana. Operações urbanas consorciadas. Plano urbanístico.

INTRODUÇÃO

As cidades são os principais elementos propulsores do desenvolvimento urbano dos países. É nas grandes cidades que os processos produtivos estão concentrados com maior complexidade, valor agregado e maiores oportunidades financeiras. A migração para os centros urbanos, provenientes do setor rural, ocorre, na maioria dos casos, por causa das oportunidades de progresso encontradas nas cidades. (ROLNIK; KLINK, 2011)

Destarte, com o avanço do capitalismo, sobretudo nas últimas décadas do século XX, as mudanças na sociedade ecoaram na organização estrutural das cidades, em todo o mundo. Hodiernamente, eficiência, rendimento e concorrência pautam os padrões direcionadores do desenho urbanístico, que deixa de ser uma visão idealizada, para combater as desigualdades sociais. Tais mudanças, trazidas a partir do capitalismo moderno, interferiram sobremaneira no modo de elaborar o planejamento urbanístico, e permitiram que as cidades recuperassem sua autonomia e importância, alcançando um protagonismo crescente no cenário mundial. (MARICATO, 2000)

Observa-se, no entanto, que em décadas recentes, as políticas públicas urbanísticas brasileiras têm se destacado em relação à modernização e aprimoramento dos mecanismos utilizados para efetivas transformações sociais, ansiadas pela população, desde as manifestações ocorridas em meados dos anos 1970. Tais evoluções foram positivadas em 2001, por ocasião da promulgação do Estatuto da Cidade, passando a serem incluídas nos Planos Diretores Municipais, mesmo que, na prática, alguns entraves tenham dificultado alguns avanços perseguidos nas citadas manifestações, principalmente em relação aos grandes centros urbanos, que, por sua vez, concentram a maior parcela de brasileiros, apresentando, ainda, enorme incidência de desigualdades sociais e espaciais, ficando a camada mais pobre da população a viver à margem dos avanços citados e da sociedade, de um modo geral. (SOUZA, 2018)

As cidades facilitam a interação econômica e social de famílias e empresas, melhorando o emparelhamento entre empregos complexos e trabalho qualificado, entre fornecedores de insumos e processos produtivos e entre pessoas que compartilham interesses e gostos. As cidades também facilitam a disseminação de ideias e conhecimentos, promovendo a aprendizagem e a inovação. Mas, nas cidades, há também processos que, de tempos em tempos, obscurecem suas conquistas. Basta observar as grandes capitais brasileiras para perceber que a riqueza e as oportunidades coexistem com o congestionamento de veículos, a deterioração do meio ambiente, a pobreza e a desigualdade.

Ao contrário do planejamento físico-territorial convencional, de característica tradicionalmente global, o novo padrão de planejamento dá ênfase à implantação dos megaprojetos de desenvolvimento urbano, de evolução e crescimento urbano, como condutores especializados e alicerces do progresso das metrópoles. Planejamentos paradigmáticos, direcionados para a visibilidade pública diferenciada e para a representação do desenho da cidade, são comumente identificados pela participação de grandes incorporações privadas, com alterações na legislação urbana, privilégios fiscais e privatização de áreas públicas. Tais operações, têm posto à tona significativas transformações no mercado capitalista da atualidade. (SOUZA, 2018)

No contexto das OUCs em Fortaleza, as operações já concluídas indicam o fortalecimento do processo de especulação imobiliária, e a conversão da cidade em um produto comercial, uma hegemonia crescente da lógica de rentabilidade e

proporcionada por grandes investimentos públicos. Segundo Souza (2018), essas intervenções urbanas segregam ainda mais o espaço, como uma forma de seletividade e de exclusividade para o uso e consumo do mercado, em combinação com o atual ciclo de globalização e a urbanização neoliberal que nela se encaixa. Esse processo traz consigo mudanças notáveis na aliança público-privada, criando fortes tensões nas conquistas sociais e no direito à cidade como bem coletivo, em face da crescente segregação social e da gentrificação.

As cidades, porém, devem ser mais compactas e destacadas. Ao invés disso, o conceito amplo da acessibilidade, é entendido como a capacidade da cidade em criar uma ampla gama de oportunidades, bem como condições para que estas ali possam ser exploradas. E, uma forma de isso acontecer, vai depender, de quatro “ideias” a saber: o planejamento do uso do solo, a provisão de infraestrutura, o melhoramento da mobilidade urbana, a flexibilidade do mercado imobiliário e a existência de mecanismos de políticas urbanas para o desenvolvimento da urbe. Estas áreas estão intimamente relacionadas, de modo que as políticas urbanas devem ser pensadas de maneira holística.

O planejamento e a regulação do uso do solo, por exemplo, fornecem o arcabouço legal que determina a localização dos empreendimentos comerciais e habitacionais no espaço urbano e, portanto, a distância entre os empregos disponíveis e os trabalhadores em potencial. A distância efetiva, no entanto, é determinada não apenas pela distância física, mas também pela oportunidade de se deslocar dentro das cidades, ou seja, pela oferta de infraestrutura de mobilidade, pela cobertura e qualidade do transporte público e os incentivos para o uso de veículos particulares.

A acessibilidade também depende da disponibilidade de moradias dignas e acessíveis, o que é conseguido tornando a oferta imobiliária mais flexível e criando condições que favorecem a demanda, especialmente para as famílias mais pobres. Isso pode ser concretizado, por exemplo, através de subsídios direcionados ou contrapartidas advindas da flexibilização de normas edilícias. Finalmente, mecanismos de políticas públicas que podem facilitar a coordenação das políticas de uso do solo, mobilidade e habitação, em consonância com a revitalização dos recursos naturais.

Seguindo a “nova” lógica de produção de espaço, uma configuração urbana hipoteticamente capaz de dar às cidades as condições necessárias à sua introdução

competitiva no mundo globalizado, a cidade de Fortaleza lançou um novo Programa, Fortaleza Competitiva, que propicia a utilização de mecanismos para o surgimento e crescimento de empresas em áreas estratégicas da cidade.

O Programa tem como objetivo o desenvolvimento de um ambiente de inovação e geração de oportunidades para Fortaleza. Nesse contexto, foi elaborado recentemente um estudo que possibilita novas oportunidades para a realização de OUCs, com o propósito de identificar áreas de interesse para o desenvolvimento dessas operações urbanas, definindo regras para parcelamento, ocupação e uso do solo, alterações de normas edilícias e concepção de padrões de posturas.

Este artigo busca captar se o estudo desenvolvido pelo poder público é um efetivo ponto de inflexão quanto à melhora potencial na qualidade dos resultados deste instrumento de intervenção urbana. Para tanto, fez-se um levantamento dos preceitos e estratégias definidas para as novas OUCs, bem como a análise das condições particulares de cada OUC apontada como prioritária para o município.

4.1.CONDIÇÕES NECESSARIAS PARA REALIZAÇÃO DAS OUCs EM FORTALEZA

Busca-se levantar alguns aspectos característicos da capital cearense, como subsídio à análise das reais condições de parceria que as “novas” operações urbanas oferecem, ou seja, verificar quais os pré-requisitos, condicionantes e as condições de exequibilidade, dentro da natureza da citada ferramenta. Saber, de fato, se são suficientes para viabilizar as alianças público-privadas. No entanto, a OUC não é solução para tudo nem se estabelece em qualquer lugar da cidade.

Dentro das premissas do planejamento e desenho urbano qualificativo, busca-se alcançar recursos para que, em territórios de Operações Urbanas Consorciadas, logre-se mudanças efetivas, a partir de pelo menos cinco particularidades atribuídas: a) desenvolvimento urbano local em conformidade com o planejamento espacial do município; b) investimentos públicos ou privados necessários para garantir a segurança e a ambiência da região; c) provável impacto para o desenvolvimento do comércio e da receita na região; d) indução da densidade populacional na área; e) melhorias da qualidade, atratividade e da característica da área e de sua função na vida socioeconômica da população local. (FORTALEZA, 2018)

A acessibilidade aos equipamentos e serviços urbanos também significa "uma dimensão política para a ampla participação dos moradores da cidade na realização de seu destino" GRAZIA (2002). Procura-se conciliar os interesses do setor privado com a necessidade de proporcionar aos pobres um melhor acesso a bens e serviços.

Enquanto ferramenta de negócio, uma OUC deve se mostrar atrativa o suficiente para estimular e induzir a adesão do setor privado. Nesse sentido, esses investidores e demais atores (proprietários de terra e mercado imobiliário), observam principalmente as questões locais, riscos do negócio, rentabilidade, eficiência da comercialização nos projetos em desenvolvimento, relações concretas no início da parceria em curto prazo, com capacidade de desdobramento de negócios no médio e longo prazo. (VILARINO, 2006)

Um dos fatores que se pode apontar é a histórica tendência do mercado imobiliário em atender, prioritariamente, as demandas da classe média e alta, na produção de unidades habitacionais. Além disso, as operações urbanas só se efetivam em áreas de interesse do setor privado. No caso de Fortaleza, o mercado imobiliário atua preferencialmente nas áreas que permitam intervenções com rentabilidades atrativas, contando, inclusive, com incentivos através da utilização de atos vinculados ao instrumento OUC que possam ser combinados com o poder municipal e, devidamente legalizados.

Vilarino (2006) afirma que, ao se esgotarem as áreas de interesse do mercado imobiliário, outras áreas mercadologicamente interessantes surgirão. Dada as características acima apontadas, essas novas localidades especuladas serão amplamente baseadas na obsolescência das antigas. Ademais, áreas com vazios urbanos ou terrenos subutilizados podem ser interessantes à indústria imobiliária, como nos ensina a mesma autora.

O fator chave deixa de ser a localização próxima ao mercado de consumo de alto poder aquisitivo e passa a ser disponibilidade de espaço, além de um adequado estudo mercadológico para adequar o tipo do empreendimento ao perfil socioeconômico da população atendida. (VILARINO, 2006, p.67)

Como segundo fator tem-se os riscos do negócio. O que se destaca como riscos relevantes diz respeito às questões de infraestrutura básica, ou ainda, à falta dela. Exige-se ao menos a existência mínima de saneamento básico e acessos compatíveis com centralidades, reduzindo a dependência do investimento privado

quanto à necessidade de investimentos públicos que forem pré-requisitos das intervenções de uma OUC.

Acrescenta-se a este critério o valor da terra e a criação de solo. O “solo criado” está sujeito à decisão técnica e, sob controle do poder municipal, definido como forma de proporcionar a rentabilidade relacionada com a capacidade de atração de capital privado e a relevância dos índices e regras que preservem a qualidade urbanística do município.

O valor da terra continua sendo um elemento fundamental do critério de rentabilidade (Sobrelucro). Locais onde o território tem valor relativo muito baixo, com áreas adjacentes tendo a mesma característica, não apresentam potencial para gerar rentabilidades que atraiam capitais privados. Ao contrário disso, áreas lindeiras a terrenos mais valorizados têm maior capacidade para atrair retornos mais significativos. Segundo RIBEIRO (1997), foram duas as condições que estruturaram a incorporação imobiliária como forma de produção: a emergência de um capital de empréstimo e a diferenciação espacial como base para o surgimento de sobrelucros de localização.

As OUCs que se apresentam positivas para o bem comum e para o setor privado têm como característica de evolução e desdobramentos ao longo do tempo. Cada grupo de fases de intervenções anteriores resulta em maiores retornos e reduções de risco para estágios posteriores, consolidando uma qualificação consistente de projeto urbano para a cidade. Uma indicação da oportunidade de investir em um setor que se desenvolverá consistentemente ao longo do tempo é a capacidade da reestruturação, abrindo, portanto, a oportunidade para o desenvolvimento de médio a longo prazo dos negócios, através de etapas posteriores no âmbito das OUCs.

O que se busca investigar é como o poder público deve interferir no desenvolvimento urbano. Pode-se fomentar o desenvolvimento da cidade mercantilista (com a especulação e valorização mobiliária, favorecendo o crescimento do mercado de imóveis e aumentando os aportes financeiros nessa área) ou impedi-lo, buscando exatamente o oposto, ou seja, um novo parâmetro de consumo, no qual a mais valia esteja diretamente relacionada à criação e não à valorização monetária do mercado imobiliário. No caso de Fortaleza, a capital aparentemente está procurando outras soluções, caminhando na contramão da

ampliação urbana e da especulação imobiliária, buscando restaurar parte da valorização da cidade por meio do incremento do solo criado.

Nesse sentido, regiões que apresentem altos valores relativos da terra, tendo em seu entorno áreas que apresentam os mesmos valores relativos, são territórios que já possuem sua própria dinâmica e se colocam como regiões bem estruturadas, não sendo prioritárias para a indução via operações urbanas. O empenho do setor público deve ser o de requalificar ou reestruturar regiões debilitadas, que não sejam as que já estão “caminhando com suas próprias pernas, sem maiores dificuldades”.

Tendo em vista as especificidades da cidade de Fortaleza, as OUCs precisam tomar as medidas adequadas aos aspectos sociais, ambientais, econômicos e urbanos, adotando medidas que exijam áreas com redução da segregação social Leste-Oeste do município, recuperação de territórios debilitados de grande poder de desenvolvimento, que tenham grande impacto no desenvolvimento da região Oeste da cidade (geralmente, quanto mais ao Sul e a Oeste do território municipal de Fortaleza, é onde se precisa de mais urbanidade e de atividades econômicas geradoras de emprego).

Devido às características acima citadas, as OUCs transcorrerão a partir de parcerias com investidores privados e o poder público, desde que viabilizem locais adequados para que os empreendimentos aconteçam, tendo uma expectativa de valorização mediante os investimentos aplicados na região, através de contrapartidas e, pela flexibilização de parâmetros urbanísticos, que gerar lucros e atraem novos negócios imobiliários, de maneira diferenciada, em relação aos empreendimentos existentes, tornando-os mais competitivos para o mercado.

4.2. UMA ESTRATÉGIA EM CONSTRUÇÃO PARA NOVAS OUCs EM FORTALEZA

Em 2017, na Gestão do prefeito Roberto Claudio, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), que é responsável por formular e acompanhar os planos e projetos das novas operações urbanas e regulamentar os mecanismos de estoque regulador do potencial construtivo até o limite previsto para setor, elaborou recentemente um estudo que possibilita novas oportunidades para a realização de OUCs, com o propósito de identificar áreas de interesse para o desenvolvimento dessas operações urbanas.

Nas gestões anteriores, as Operações Urbanas não tinham um responsável definido por sua condução e implementação. A partir da criação da Célula de Negócios Urbano (pertencente a COURB) pela SEUMA, no início da Gestão do prefeito Roberto Claudio, todo o trabalho de formulação das novas OUCs passou a ser responsabilidade desta secretaria, permanecendo na SEUMA a gestão das operações urbanas vigentes.

Desta maneira, a gestão municipal tenta centralizar os trabalhos de formulação e de gestão de negócios urbanas a partir de instrumentos de política urbana (operações urbanas consorciadas - OUC, parcerias público-privadas - PPP, outorga onerosa do direito de construir - OODC e, outorga onerosa de alteração de uso - OOAU), proporcionando um ambiente institucional e político adequado para estimular a revisão do conceito de OU.

De fato, esse estudo que possibilita novas oportunidades de Operações Urbanas Consorciadas partiu da análise crítica das OUs existentes. A empresa²² de consultoria contratada para elaboração desse estudo avaliou os resultados alcançados com a implantação das operações urbanas concluídas e as vigentes, no município de Fortaleza, até 2016.

O estudo aponta para a necessidade de, no âmbito das novas OUCs, dividir o escopo em fase e setores chamados de "setorização", com a finalidade de desenvolver, de maneira distinta, vários problemas existentes contidos dentro do perímetro das operações urbanas, como um dos critérios para o estabelecimento de projetos urbanos, controle do uso do solo e, gestão da implementação da operação. (FORTALEZA, 2018)

Essas setorizações tornaram-se um elemento-chave para a implementação das "novas" OUs, privilegiando as funções voltadas à paisagem urbana, o ordenamento espacial da população, as atividades socioeconômicas, a oferta de serviços e de infraestrutura urbana, assim como o prolongamento do tempo de vigência e o de poder impulsionar áreas com menor potencial, permitindo o controle da densidade no entorno do sistema viário local, qualificando os incentivos

²² A Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano – Courb assinou contrato com a empresa Quanta Consultoria em maio de 2017 (Edital nº 2090/2015). A empresa foi vencedora do processo licitatório para a identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas. Tinha como objetivo a identificação, delimitação de áreas prioritárias, por meio de critérios pré-definidos, que sejam passíveis da aplicação deste instrumento de desenvolvimento urbano.

urbanísticos de maneira sustentável e a cobrança de contrapartida variada por usos diversos e flexibilização de normas edilícias.

Dessa forma, todas as novas áreas, para que aconteçam as Operações Urbanas, foram segmentadas, com a finalidade de buscar melhores resultados de transformação e de qualidade urbana nos territórios de abrangência das operações, amplificando seus potenciais, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dos moradores atuais e futuros, e a sustentabilidade social, ambiental e econômica da região.

O estudo tem a iniciativa de restabelecer a origem do conceito da operação urbana, na medida em que a vincula aos projetos urbanos de forma a concretizar as ações estratégicas do Plano Diretor e as diretrizes do Fortaleza 2040²³. O processo de elaboração deste estudo ancorou o debate para incluir as questões envolvidas e a oportunidade de realizar operações urbanas na cidade de Fortaleza. Sua visão holística sobre a cidade contribui para amplificar e dar mais densidade a uma rede de atores envolvidos, que lidam com questões candentes que afetam os serviços e a infraestrutura urbana, inerente à abordagem do estudo.

Objetiva, pois, melhorar a integração das intervenções urbanas dentro das possibilidades e desafios da cidade moderna, levando em conta suas necessidades e oportunidades. Reconhece-se o potencial e as limitações das transformações estruturais urbanas quando se equipara os benefícios às contrapartidas, compatibilizando incentivos e restrições e, o mais importante, quando o interesse dos cidadãos prevalece diante dos interesses privados (MONTANDON, 2009). Essas características são o diferencial frente às operações urbanas consorciadas vigentes da cidade de Fortaleza, já que as áreas sujeitas a OUs são aquelas que realmente necessitam de reestruturação, em detrimento de outras áreas onde prevalece o interesse do mercado imobiliário.

A complexidade no identificar áreas para a implementação de novas OUCs, inerentemente, apresenta obstáculos para promover engajamento e alocação social de suas temáticas, já que atores políticos e privados tendem a se agrupar majoritariamente em torno de questões pontuais e locais dos bairros, ou seja, os

²³ Plano de desenvolvimento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano 2040), contemplando: Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

lugares onde vivem ou fazem negócios, em vez de pensar holisticamente, para entender a interação e as sinergias que as operações urbanas podem gerar, dinamizando as atividades econômicas e sociais locais.

Na definição dos perímetros das operações urbanas consorciadas, mostrou-se muito importante a potencialidade de alguns núcleos e corredores viários estruturantes, indicando uma maior possibilidade de ocorrência de parcerias público-privadas.

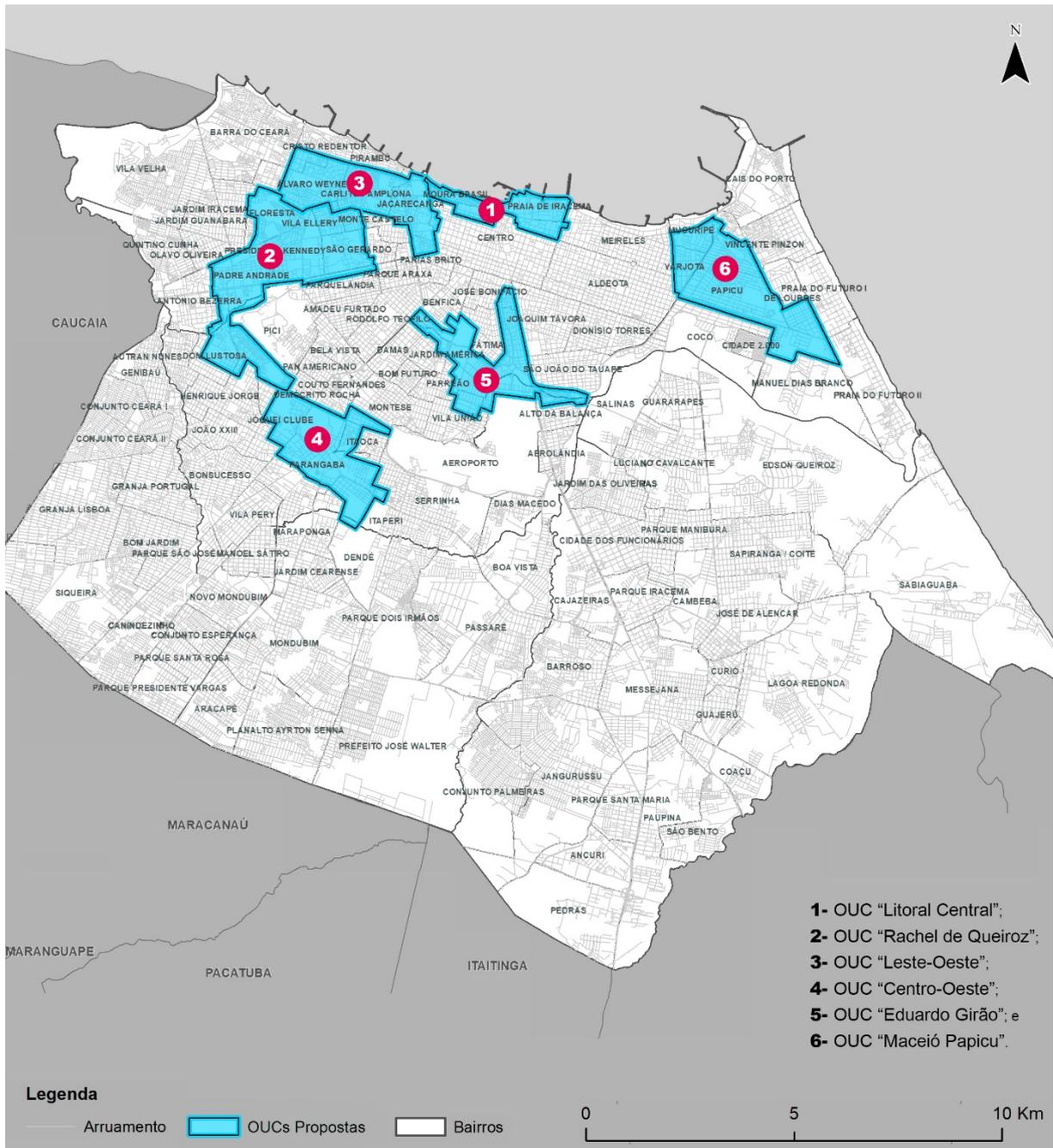
A questão ambiental, não podendo ficar de fora, tem um significado muito relevante na escolha dessas áreas, seja pela necessidade de recuperação dos recursos naturais, seja pela compatibilidade dos espaços construídos com paisagem ambiental ou com valorização dos espaços por meio da sustentabilidade (FORTALEZA, 2018). O estudo em questão chegou à conclusão de que 06 (seis) áreas, têm grande potencial de (re)estruturação ou transformação urbana, para a recepção das OUs na cidade de Fortaleza. São elas:

- **OUC Litoral Central** – uma região estratégica para atividades de turismo, cultura e lazer e, que necessita de um novo processo de revitalização e restauração do patrimônio histórico;
- **OUC Rachel de Queiroz** – tem grande potencial imobiliário em expansão e nichos de mercado específicos com relação à Universidade Federal do Ceará (Campus do Pici). A área encontra-se inclusa no processo de requalificação ambiental através do Programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS);
- **OUC Leste-Oeste** – área de importância para a revitalização do centro (expandido) da cidade e de requalificação e conectividade da zona Oeste. Dotada de infraestrutura urbana, e de grandes corredores viários, com territórios subutilizadas (antigas fábricas);
- **OUC Centro-Oeste** – região estratégica de integração e conectividade da zona Sudoeste com o restante do município, com possibilidades de expansão imobiliária (residencial e comercial), principalmente no entorno dos corredores de transporte em coletivos (BRT, VLT e metro);
- **OUC Eduardo Girão** – região com grande potencial para ser a continuidade da expansão do corredor da Av. 13 de Maio. Acomoda

uma importante conexão entre os modais VLT e o corredor BRT Aguanambi/BR-116;

- **OUC Maceió-Papicu** – região situada em uma área da cidade com maior valor de terra e que já experienciou duas outras operações urbanas pontuais (com contrapartidas concluídas), que não solucionaram os problemas de natureza social e ambiental adequadamente.

FIGURA 13 MAPA GERAL DAS "NOVAS" OUCs EM FORTALEZA



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Vale destacar que o conjunto das seis OUCs (FIGURA 13) indicadas, juntam-se aos principais investimentos públicos em curso (Polo Gastronômico da Varjota, Parque Rachel de Queiroz, Vila do Mar, Cucas, Urbanização de Lagoas, expansão de corredores BRTs e melhoramento da estrutura viária, obras de arte especiais), configurando-se em colar de requalificação, desenvolvimento e integração da cidade de Fortaleza. (FORTALEZA, 2018)

4.3. ÁREAS IDENTIFICADAS COM POTENCIAL PARA REALIZAÇÃO DE NOVAS OPERAÇÕES URBANAS

4.3.1. OUC Litoral Central

A **OUC Litoral Central** localiza-se nos bairros Praia de Iracema, Centro e Moura Brasil, zona norte da cidade de Fortaleza, área de grande importância para revitalização do centro da cidade e de desejo histórico para a realização de empreendimentos. Esta OU visa a reestruturação e a requalificação urbanas da região, aproveitando seu potencial positivo (turismo, comércio, economia criativa e patrimônio histórico) com a finalidade melhorar a qualidade de vida dos residentes atuais e futuros, bem como a sustentabilidade social, ambiental e econômica da região.

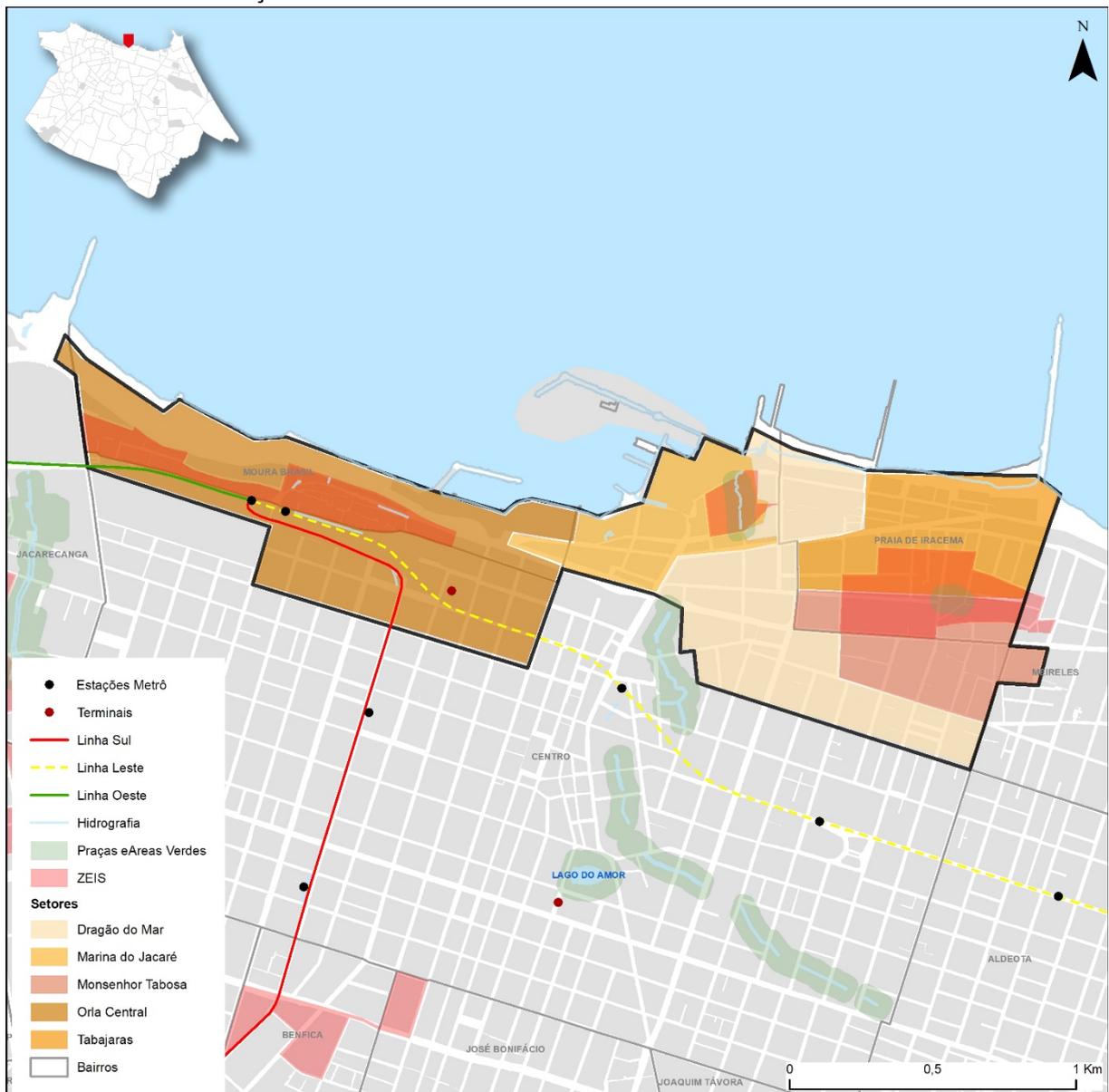
[...] bairro Praia de Iracema e apresentar as diferentes versões a respeito dos usos, apropriações espaciais, classificações e disputas simbólicas neste espaço urbano. Assim sendo, defendo que as narrativas, ou seja, discursos, imagens e representações são instrumentos indispensáveis nos processos de intervenção arquitetônica, sobretudo porque as práticas sociais e lembranças também imprimem sentidos aos espaços edificados. (BEZERRA, 2008, p.14)

A área delimitada como território dessa OUC é caracterizada pela existência de equipamentos públicos e culturais e estabelecimentos privados de entretenimento e lazer, cujas atividades complementam o simbolismo de uma estância turística (BEZERRA, 2008). O propósito é estabelecer, como setor estruturante dos bairros, a cadeia de valor do turismo e a economia criativa, como elementos que agregam as ações de requalificação a serem realizadas pelo Estado e a iniciativa privada, almejando transformações estruturantes, melhorias socioambientais, valorização turística e readequação do sistema viário da região, permitindo uma melhor circulação.

No caso da avaliação socioambiental, cada área tem suas características específicas. No caso da OUC Litoral Central, apesar de estar dividida, em grande

parte, entre a Zona de Preservação Ambiental (ZPA) e a Zona da Orla (ZO), parte da ZPA está ocupada com a INACE²⁴, Marina Park Hotel e as obras do aquário de Fortaleza (construção paralisada). Ademais, o território engloba um trecho do Riacho Pajeú, que tem as margens densamente ocupadas, irregularmente. Com grande importância histórica para a cidade, esse recurso hídrico apresenta, hoje, grande parte de seu curso encoberto, incluindo a nascente. (FIGURA 14)

FIGURA 14 DELIMITAÇÃO OUC LITORAL CENTRAL



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

²⁴ INACE – Indústria Naval do Ceará, de propriedade de Elisa Gradvoll, que ocupou com aval da Marinha, parte costeira da área da favela Poço da Draga, na década 1960, para instalação de um estaleiro, obrigando muitos moradores a se mudarem. (KOURY; BARRETO, 2004)

Esse riacho tem sua nascente no bairro Aldeota e sua foz no "Poço da Draga", onde está localizado o estaleiro da INACE. Atualmente, carrega consigo um grande peso histórico e ambiental. Entretanto, a cidade vem lhe "dando as costas" com o passar dos anos, tanto física quanto simbolicamente. Grande parte da linha d'água deste riacho encontra-se canalizada, em galerias subterrâneas, o que contribui para esse "esquecimento" e para a falta de acompanhamento da qualidade da água desse corpo hídrico. Vale ressaltar, também, que a região é contemplada com saneamento básico. No entanto, boa parte do esgoto é lançado no Riacho Pajeú.

Busca-se, nessa região, o fomento às atividades turísticas, à valorização da paisagem urbana e do meio ambiente e a requalificação das áreas de interesse social litorâneas, visando a alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias socioambientais, restauração de imóveis de valor histórico ou relevante interesse cultural e arquitetônico, reestruturação do sistema viário, requalificação paisagística da orla e recuperação da foz do riacho Pajeú. (QUADRO 13)

QUADRO 13 SÍNTESE DA OUC LITORAL CENTRAL

Objetivos	
<ul style="list-style-type: none"> a. Valorização da paisagem e do ambiente urbanos; b. Valorização do patrimônio cultural material e imaterial; c. Implantação, ampliação, recuperação, modernização e/ou adequação gradativas de vias públicas, praças, parques, estacionamentos públicos e entornos dos principais polos geradores de viagens; d. Produção de Habitação de Interesse Social (HIS) como compromisso coletivo de todos os agentes que produzem a Cidade; e. Apoio à regularização fundiária nos imóveis de interesse social; f. Incentivo ao desenvolvimento do turismo sustentável; e g. Transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil. 	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requalificação paisagística da orla e recuperação da foz do riacho Pajeú; ▪ Regularização fundiária nos imóveis de interesse social; ▪ Transformações urbanas e valorização do desenvolvimento do turismo sustentável; ▪ Integração do Centro com o restante da cidade; ▪ Melhorias Habitacionais e urbanas nas comunidades inseridas na operação; ▪ Restauração de imóveis de valor histórico e/ou relevante interesse cultural e arquitetônico; ▪ Requalificação das principais vias de conexão leste oeste; ▪ Instalação de ciclovias e melhorias de acesso pedonais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidades de novos negócios no setor turístico hoteleiro; ▪ Incentivos para novas atividades (economia criativa); ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.

Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais, Comerciais e Hoteleiros.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Para lidar de forma distinta com as desigualdades existentes dentro do perímetro da operação urbana, e promover as funções urbanas relacionadas à distribuição espacial da população e as dinâmicas econômicas e sociais, foram criados os seguintes setores: **Orla Central, Marina Mestre Jacaré, Dragão do Mar, Tabajaras e Monsenhor Tabosa.**

Na “Orla Central” está localizada uma das primeiras ocupações de Fortaleza, o Arraial Moura Brasil, área marginalizada e historicamente conhecida como zona de prostituição e que dá nome ao bairro, além da ocupação de valor histórico e social, o setor contempla a estação de metrô João Felipe²⁵ (CORIOLANO; PARENTE, 2011). Esse setor abriga um grande desafio particular, decorrente da integração da área (comunidade Moura Brasil) com o entorno, além da valorização da orla neste trecho.

A região da “Marina Mestre Jacaré” é predominantemente ocupada por galpões e pelo estaleiro da INACE, marcada pela ocupação e degradação da orla. Outro desafio do setor é a urbanização e reinserção da comunidade do “Poço da Draga”, condicionada como área segregada no centro de Fortaleza, e que passou a ser objeto de grandes projetos de requalificação urbana nos últimos anos, assim como a recuperação da foz do Riacho Pajeú, que atravessa a comunidade. (ALMEIDA; ALVIM, 2016)

O setor “Dragão do Mar” abrange os principais atrativos turísticos da região, entre eles o Centro Cultural Dragão do Mar de Arte e Cultura, elemento icônico na promoção turística da cidade, com edificações de valor histórico e arquitetônico de diversos períodos e estilos (ALMEIDA; ALVIM, 2016). Este perímetro se justifica pela necessidade de requalificação urbana, sinergia dos bens históricos e importância das intervenções conectadas, além de se constituir em agenda pública comum aos equipamentos.

²⁵ A estação Professor João Felipe também conhecida como João Felipe é uma estação ferroviária localizada no centro da cidade de Fortaleza inaugurada em 9 de junho de 1880 e fechada em 13 de janeiro de 2014 para as obras do metrô de Fortaleza

Na área denominada “Tabajaras” também se concentram edifícios de interesse histórico e cultural, requerendo, portanto, cuidados especiais. Uma região que difere de outros setores dentro da extensão da operação, porque é utilizada como área de transição entre o centro da cidade Fortaleza e sua “área nobre” (Meireles e Aldeota), sendo tradicionalmente orientada para o turismo com potencialidade para incremento dessa atividade.

Todavia, apesar do valor histórico e da atividade turística, a região tem sofrido com a fuga de estabelecimentos tradicionais para outras localidades, pela carência de iniciativas e alternativas que atraiam investimentos na região, que está ligada à cultura e ao lazer, sem que se interferira em sua ambiência.

Por último, mas não menos importante, tem-se a região “Monsenhor Tabosa”, cujo elemento principal é a área comercial da Av. Monsenhor Tabosa, que dá nome ao setor. A avenida é um ponto turístico da cidade, corredor que já foi de comércio intenso, atraindo pela diversidade de produtos locais. Neste setor, além do ressurgimento do potencial econômico e do simbolismo da Av. Monsenhor Tabosa, o grande desafio é reverberar a atratividade do corredor comercial para as vias transversais e ou paralelas na área de abrangência, diversificando as aplicações de usos do solo, o que seria uma maneira de agilizar a conectividade com a orla da Praia de Iracema e o equilíbrio entre as dinâmicas socioeconômicas diurnas e noturnas da região.

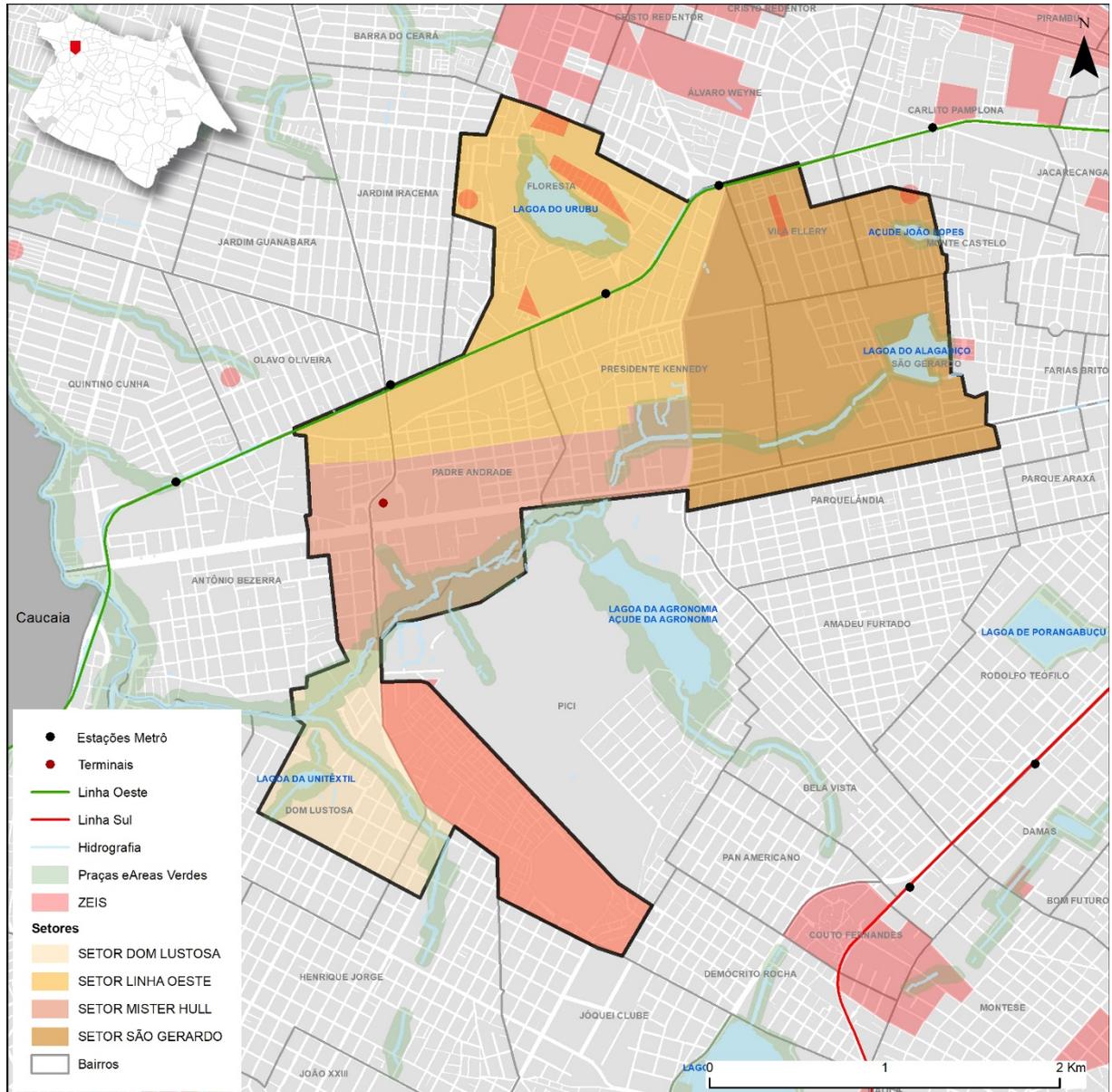
4.3.2. OUC Rachel de Queiroz

A **OUC Rachel de Queiroz** localiza-se na zona oeste da cidade. Nela estão inseridos diversos bairros desta região (Monte Castelo, São Gerardo, Vila Ellery, Floresta, Presidente Kennedy, Parquelândia, Padre Andrade, Antônio Bezerra, Pici e Dom Lustosa), sendo um corredor de caráter metropolitano (PEQUENO, 2008). Esta OU tem como objetivo o desenvolvimento urbano sustentável, a valorização ambiental, preservando o patrimônio natural e paisagístico e assegurando o equilíbrio entre o espaço natural e a qualidade de vida da população local. (FIGURA 15)

Essa operação urbana está situada numa região com saneamento básico e outros serviços urbanos. Os corpos hídricos formam um complexo de áreas verdes na região. Em alguns lugares, é possível identificar a invasão das 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 (Exposição Agropecuária Industrial do Ceará). (FORTALEZA, 2018)

FIGURA 15 DELIMITAÇÃO DA OUC RACHEL DE QUEIROZ



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Na região do bairro Floresta encontra-se outro recurso hídrico muito importante para esta operação: a lagoa do Urubu. Região residencial e de terrenos, subutilizados às margens da lagoa, que apresenta indícios de eutrofização, indicando que, apesar da infraestrutura urbana ali existente, ainda há poluição nesse recurso hídrico. Apesar do alto potencial de crescimento econômico da região, é necessário requalificar os limites hídricos locais, aumentando a resiliência do ecossistema, além de combater fontes poluidoras do ambiente.

As intervenções dessa OUC visam ao desenvolvimento sustentável na região, coincidindo com o Programa Fortaleza Cidade Sustentável²⁶ (FCS), pretendendo-se instalar melhorias por meio de intervenções urbanas nas áreas diretamente afetadas e de seu entorno. Somado a isso, essa operação urbana visa à melhoria da paisagem urbana e ao saneamento ambiental, através de ações socioambientais voltadas para a inclusão dos beneficiados pela OUC. (QUADRO 14)

QUADRO 14 SÍNTESE DA OUC RACHEL DE QUEIROZ

Objetivos	
<ul style="list-style-type: none"> a. Valorização da paisagem e do ambiente urbanos; b. Implantação, ampliação, recuperação, modernização e/ou adequação gradativas de vias públicas, praças, parques, estacionamentos públicos e entornos dos principais polos geradores de viagens; c. Integração com a Região Leste da Cidade, de forma a assegurar melhorias na logística, nas condições de mobilidade, acessibilidade e conectividade; d. Integração com a Região Metropolitana, de forma a assegurar melhorias na logística, nas condições de mobilidade, acessibilidade e conectividade; e. Produção de Habitação de Interesse Social (HIS) como compromisso coletivo de todos os agentes que produzem a Cidade; f. Promoção, o fortalecimento e a inclusão de benefícios, projetos e empreendimentos na Zona Oeste da Cidade, atendido o interesse público; g. Apoio à regularização fundiária nos imóveis de interesse social; h. Aumento na oportunidade de trabalho de melhor qualificação na Zona Oeste criando novas possibilidades de inserção ao mercado de trabalho no perímetro da Operação; e i. Transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil. 	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperação da Av. Tenente Lisboa com um parque linear; ▪ Recuperação e revitalização da Lagoa do Urubu; ▪ Nova via paisagística ao longo do Parque Rachel de Queiroz; ▪ Transformações urbanas e melhorias em habitações sociais; ▪ Implantação de novos equipamentos urbanos; ▪ Regularização fundiária nos imóveis de interesse social; ▪ Desenvolvimento de Programa social de reciclagem junto à universidade; ▪ Melhoria da conectividade e acessibilidade leste oeste; e ▪ Instalação de ciclovias e melhorias de acesso ao pedestre.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transformações urbanísticas e valorização do mercado imobiliário; ▪ Indução da oferta de novos serviços para suprir a demanda com campos Pici (UFC); ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.

²⁶ O FCS visa a promover a integração do ambiente natural e do ambiente construído na cidade de Fortaleza, impactando de forma positiva na saúde ambiental e na segurança urbana da população, por meio de investimentos estruturantes integrados em infraestrutura urbana e ambiental, e fortalecimento da capacidade de gestão municipal. (FORTALEZA, 2018)

Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais e Comerciais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Esta operação prioriza a valorização e a preservação de suas áreas ambientalmente frágeis, trazendo a proposta de programas sociais de inserção da população economicamente ativa à cadeia produtiva sustentável, juntamente com o incentivo a usos e ocupações estratégicas para o desenvolvimento econômico da região.

Da mesma forma que a OCU anterior, esta operação tem como objetivo tratar de forma diversificada e em tempos diferentes os seguintes setores: **Setor São Gerardo, Setor Linha Oeste, Setor Mister Hull e Setor Dom Lustosa.**

O setor “São Gerardo” possui boa conectividade nas áreas mais dinâmicas da cidade, margeado por grandes corredores viários (Av. Bezerra de Menezes e Av. Sargento Hermínio) de ligação para o centro da cidade. Compreende um território com grande potencial para reconfiguração espacial, estimulado pelo adensamento dos corredores urbanos. Os terrenos ocupados são de uso predominantemente residencial unifamiliar, com alguns casos pontuais de edificações residenciais multifamiliares de até cinco pavimentos. No entanto, as conexões com o meio ambiente mostram-se comprometidas, reduzidas a corpos hídricos canalizados, bem como o desfrute das áreas naturalizadas, com poucas áreas de convivências e ou áreas públicas de lazer.

“A centralidade São Gerardo/Alagadiço, além da Avenida Bezerra de Menezes, tem como importantes eixos viários: Parsifal Barroso e Humberto Monte. A Centralidade do São Gerardo/Alagadiço influencia também outros bairros como: Presidente Kennedy, Farias Brito, Parquelândia, Monte Castelo, Bela Vista e Rodolfo Teófilo.

A centralidade do Antônio Bezerra tem como bairros de influência: Quintino Cunha e Padre Andrade. A principal Avenida é a Mister Hull. Possui grande importância na zona oeste da cidade, já que possui um terminal de integração do Antônio Bezerra”. (SILVA; GONÇALVES, 2012, p.73-74)

Na região da “Linha Oeste”, o tecido urbano tem descontinuidades expressivas, caracterizadas por diferentes padrões de loteamento, incidência de moradias subnormais (aglomerados entre as avenidas Tenente Lisboa e a Sargento Hermínio), vazios urbanos e ou áreas subutilizadas, com baixíssima conectividade

com os recursos hídricos. Além disso, a localização da via férrea (futura linha oeste do metro de fortaleza) permanece barreira física para os deslocamentos de pedestres.

O setor denominado “Mister Hull” apresenta morfologia urbana derivada de loteamento caracterizado por quadras de pequenas dimensões. Os lotes são predominantemente de uso residencial, sendo a maioria unifamiliar, com moradores de baixo poder aquisitivo. Em escala maior, o setor se dispõe de forma coesa, sem incidência de barreiras físicas marcantes. No entanto, descontinuidades viárias são observadas, pela ocorrência de moradias subnormais e pela baixa conectividade com os recursos naturais.

O setor “Dom Lustosa” é caracterizado, principalmente, por assentamentos subnormais, ao norte. O território apresenta densidade horizontal com baixos índices de permeabilidade, composto majoritariamente por uso residencial unifamiliar. O tecido urbano estabelece relações complicadas (desconexs) com o *campus* da Universidade Federal do Ceara (UFC): "cidade universitária" que evidencia o alto poder aquisitivo de sua população flutuante, conectando-se à malha urbana apenas por algumas entradas específicas, protegidas pelo contingente de segurança da instituição.

4.3.3. OUC Leste-Oeste

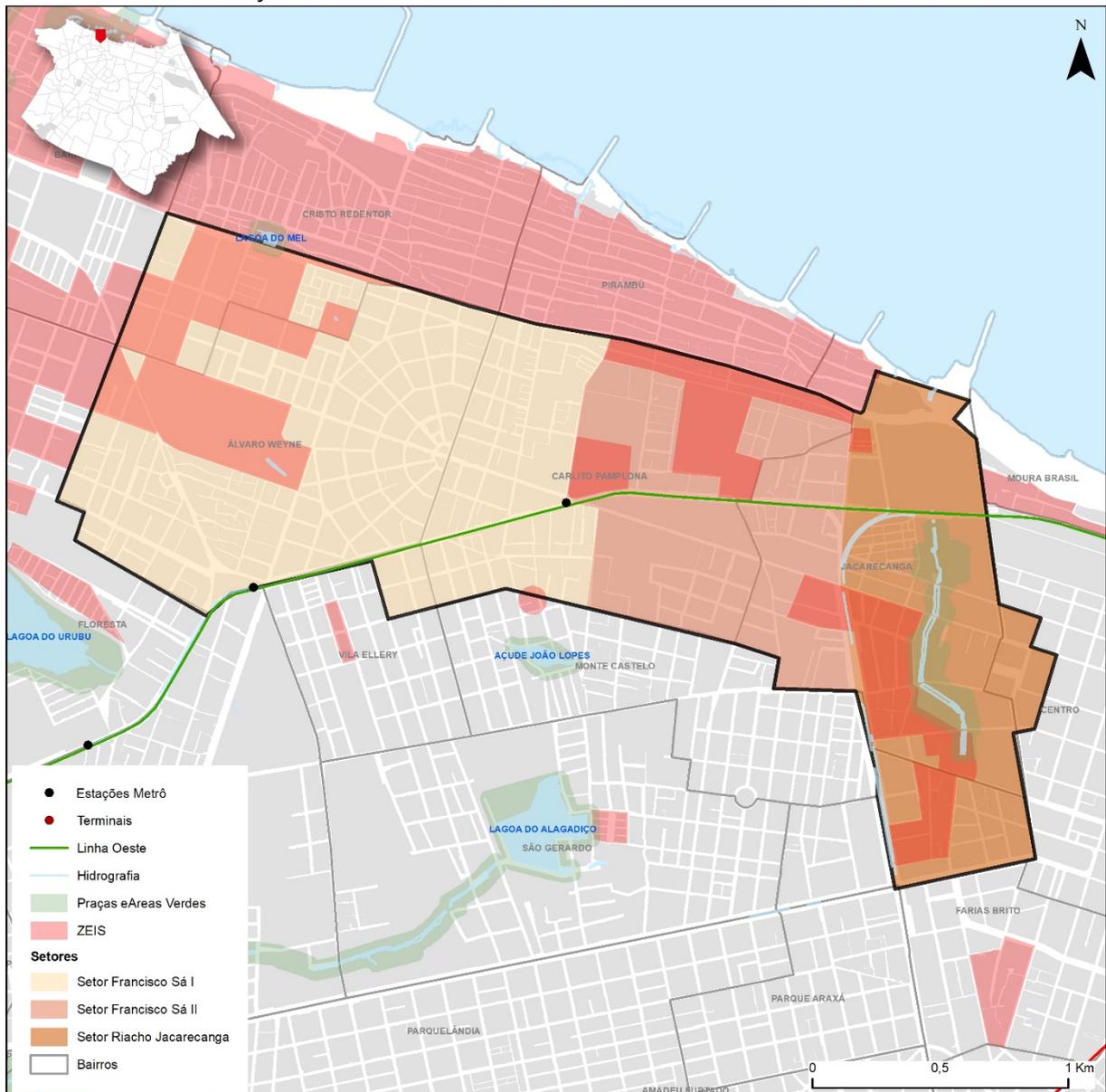
Os bairros que integram a **OUC Leste-Oeste**, localizados na zona Noroeste da cidade de Fortaleza, são: Álvaro Weyne, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Farias Brito, Jacarecanga, Monte Castelo e Vila Ellery. O principal destaque dessa operação é a Av. Francisco Sá, antes caracterizada pela presença intensa de atividade industrial (SILVA; GONÇALVES, 2012). Outra região importante dentro desta operação urbana é o bairro de Jacarecanga, sendo possível observar, neste bairro, uma pequena área de casas em região de orla, classificada como ZO (Zona da Orla), de acordo com o PDP/09, e que deveria suportar uma taxa de ocupação máxima entre 50% e 60%.

O Riacho Jacarecanga apresenta margens degradadas e com ocupações irregulares, até a Escola Aprendizes-Marinheiros do Ceará. As ocupações encontram-se em ZPA (Zona de Preservação Ambiental), onde a taxa de ocupação deveria ser zero, podendo, no entanto, ser caracterizadas como irregulares (FECHINE, 2007). A recuperação do citado recurso hídrico beneficiará a população

atual e contribuirá para a atração ambiental e urbana da região, além de aumentar a qualidade da paisagem urbana.

O objetivo do OUC Leste-Oeste é promover a requalificação do tecido urbano e a regularização fundiária mediante melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais e de acessibilidade à região, visando resgatar a qualidade de vida dos residentes atuais e futuros, melhorando a sustentabilidade socioambiental e econômica dessa região. (FIGURA 16)

FIGURA 16 DELIMITAÇÃO DA OUC LESTE-OESTE



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Os bairros inclusos no perímetro em foco possuem diversas edificações do patrimônio histórico cultural da cidade, porém, que, atualmente, encontram-se em

declínio ou à beira de colapso iminente. Aliados dos recursos naturais da área de intervenção, procuram elevar a OUC Leste-Oeste à merecida posição prioritária, no planejamento urbano de Fortaleza. (QUADRO 15)

QUADRO 15 SÍNTESE DA OUC LESTE-OESTE

Objetivos	
<ul style="list-style-type: none"> a. Valorização da paisagem e do ambiente urbanos; b. Valorização do patrimônio cultural material e imaterial; c. Implantação, ampliação, recuperação, modernização E/ou adequação gradativas de vias públicas, praças, parques, estacionamentos públicos e entornos dos principais polos geradores de viagens, entre outros às normas de acessibilidade universal com a remoção de barreiras arquitetônicas e urbanísticas em consonância com a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, NBR 9050 da ABNT; d. Produção de Habitação de Interesse Social (HIS) como compromisso coletivo de todos os agentes que produzem a Cidade; e. Apoio à regularização fundiária nos imóveis de interesse social; f. A promoção de empreendimentos, atendido o interesse público g. O zoneamento de usos diferenciados e a observância das diferentes características dos setores da área objeto da presente Operação, mediante a identificação de prioridades; e h. Transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil. 	
Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorias no panorama ambiental e patrimonial do Riacho Jacarecanga; ▪ Criação de áreas verdes, valorizando a vitalidade dos espaços públicos; ▪ Requalificação da Feira dos Pássaros; ▪ Transformações urbanas e melhorias em habitações sociais; ▪ Implantação de novos equipamentos urbanos; ▪ Criação do circuito cultural, valorizando os bens patrimoniais; ▪ Restauração dos imóveis de valor histórico e/ou relevantes cultural e arquitetônico; ▪ Regularização fundiária nos imóveis de interesse social; ▪ Reestruturação e melhoramento na integração do sistema viário local; ▪ Instalação de ciclovias e melhorias de acesso ao pedestre.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requalificação do tecido urbano (antigas áreas industriais); ▪ Estimulo para o setor imobiliário e adensamento habitacionais nos corredores de transporte público; ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais e Comerciais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Essa operação visa a promover a renovação do tecido urbano local e estimular a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) como compromisso assumindo coletivamente, por todos os agentes que produzem a Cidade, tendo sido subdividida em 3 (três) grandes setores: **Francisco Sá I, Francisco Sá II e Riacho Jacarecanga.**

O setor “Francisco Sá I”, correspondente à região mais próxima da OUC Rachel de Queiroz, que poderia disparar por conta da proximidade de uma operação com maior potencial de desenvolvimento, muito ajudaria a influenciar esse território específico. A principal potencialidade desta região é o terreno do pátio de manobras do Metrô de Fortaleza, possuindo grande interesse público para a efetivação de algum uso combinado com o transporte público. Nesse setor, consta também a presença da futura “Linha Oeste” do metrô da cidade, podendo disponibilizar condições de acessibilidade e adensamento próximo da mesma.

A região da “Francisco Sá II” contém mais aglomerados subnormais, que necessitarão de ações de melhorias urbanas e habitacionais e regiões lindeiras. É território central da OUC Leste-Oeste, que interliga os outros dois setores da operação urbana, e tem a presença de grandes terrenos subutilizados (antiga área industrial) que podem servir para grandes intervenções urbanas estruturadoras.

O setor “Riacho Jacarecanga” possui como uma das premissas mais importantes a requalificação do bairro Jacarecanga, sendo a principal requalificação ambiental de toda a operação urbana, já que consiste na presença do principal eixo ambiental dessa OUC. No setor há grandes potenciais com condição para disparar a operação urbana, em que se pode resolver, de maneira primária, condições viárias de conexão, assim como melhorias patrimoniais culturais e ambientais.

4.3.4. OUC Centro-Oeste

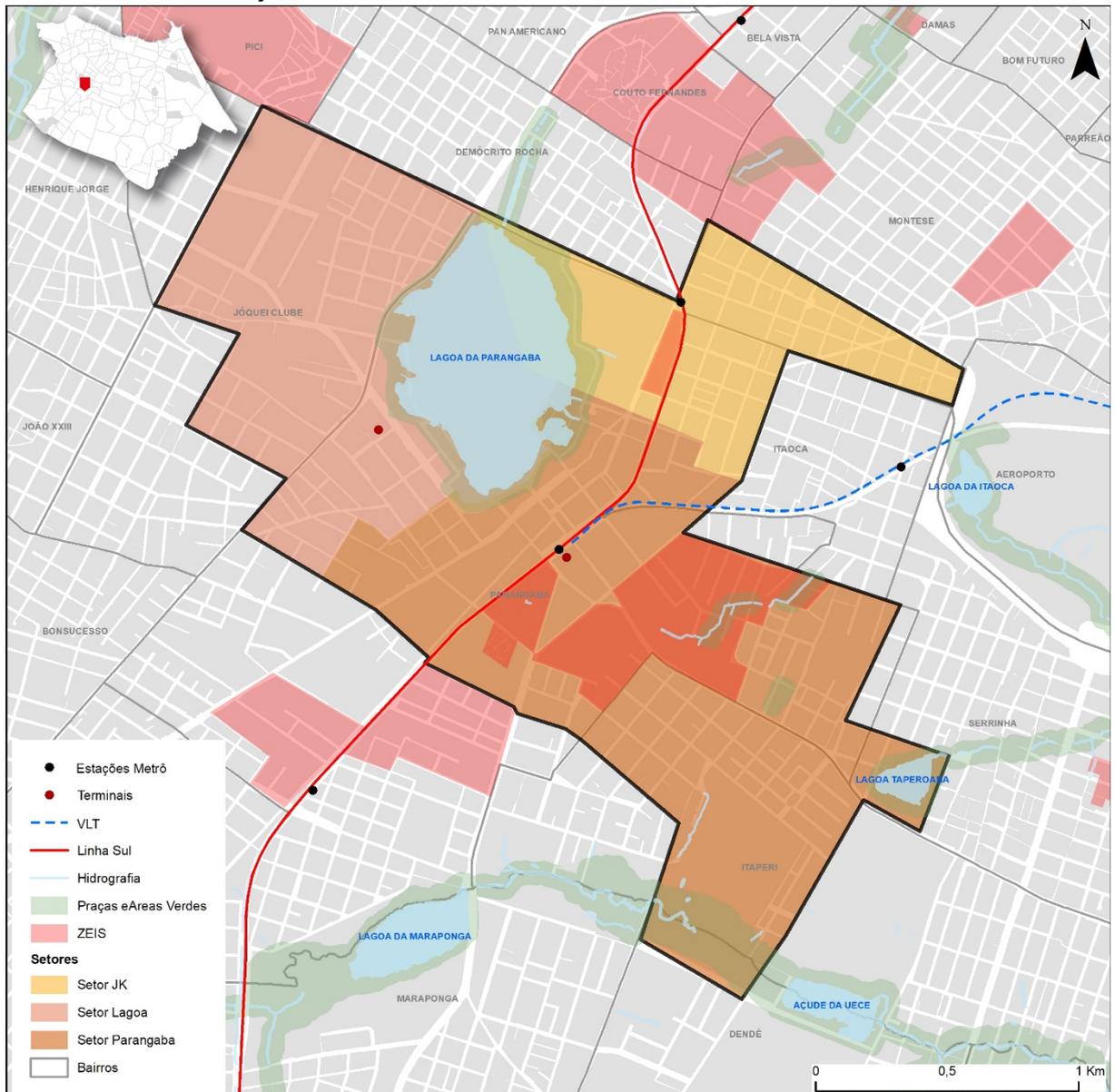
A **OUC Centro-Oeste** é estratégica para a cidade, no âmbito de sua localização central no município, com destaque para o bairro Parangaba que possui dinamicidade própria, além dos bairros que compõem seu perímetro: Itaoca e Jóquei Clube. Essa região contempla importantes terminais de integrações e estações de Metrô da “Linha Sul”, funcionando, assim, como um sistema de convergência e distribuição de linhas e fluxos de pessoa pela cidade.

A centralidade da Parangaba liga os bairros do leste com o do oeste, do norte e sul. Apresentam-se alguns equipamentos importantes como:

hospitais, terminais de ônibus e colégios. Além da Parangaba os principais bairros que compõem essa centralidade são: Maraponga, Itaperi, Vila Peri, Jóquei Clube e Bom Sucesso. Nessa centralidade os principais eixos viários são as avenidas: João Pessoa, Osório de Paiva, Godofredo Maciel e Dedé Brasil. (SILVA; GONÇALVES, 2012, p.73)

Apesar do potencial de conectividade da área com as outras regiões da cidade, é necessário reordenamento e reestruturação dos “nós” viários presentes na região, dificultando os acessos e causando embarreamento do território. A fragilidade da questão ambiental dos recursos hídricos e áreas verdes esbarra nas dificuldades de gestão e requer um plano de preservação, requalificação e integração aos acessos à malha urbana. (FIGURA 17)

FIGURA 17 DELIMITAÇÃO DA OUC CENTRO-OESTE



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Referida operação urbana contempla a Lagoa da Parangaba (principal recurso hídrico da região, a maior lagoa da cidade de Fortaleza) está localizada entre grandes corredores viários, de fluxo norte e sul (João Pessoa, Augusto dos Anjos, Américo Bandeira e Gomes Brasil). Apesar de contar com infraestrutura de esgotamento sanitário, o entorno na Lagoa sofre com invasões irregulares de residências e estabelecimentos comerciais em seus limites de margem.

A Lagoa de Parangaba é a maior lagoa em volume de água de Fortaleza. A lagoa da nome ao bairro onde se localiza. Com aproximadamente 36 hectares, é muito utilizada por pescadores artesanais. A lagoa recebe águas pluviais, de córregos, de riachos e de esgotos. Tem suas margens bastante modificadas pela ação antrópica, rodeada de avenidas, residências, comércio, indústrias, hospitais, praças e um pólo de lazer em péssimas condições de uso e conservação. Aos domingos funciona uma feira livre que teve seu início na época da colônia onde era vendido o gado, hoje pode se comprar do vestuário a veículos automotivos usados. (VASCONCELOS et al., 2011, p.8)

A feira de Parangaba acontece, frequentemente, toda semana, em área concentrada da lagoa. A feira ocorre de forma desordenada e com pouca fiscalização do poder público, gerando grande volume de resíduos sólidos, impedindo a passagem de possíveis transeuntes. A requalificação urbana e ambiental da Lagoa da Parangaba, poderá fornecer a estrutura adequada para a regulamentação da feira, facilitando a execução de atividades socioculturais, atraindo a população para a utilização consciente do espaço urbano. (QUADRO 16)

QUADRO 16 SÍNTESE DA OUC CENTRO-OESTE

Objetivos

- a. Promover a adequação do conjunto de infraestruturas necessárias para dar suporte ao adensamento populacional proposto e ao desenvolvimento econômico e aumento de empregos na região;
- b. Promover o incremento das atividades econômicas e o adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares;
- c. Melhorar as condições de acesso e mobilidade da região, especialmente por meio de transportes coletivos, ampliando a intermodalidade nos deslocamentos urbanos e estimulando a integração do transporte público com o transporte individual e os meios não motorizados, oferecendo conforto, acessibilidade universal e segurança para pedestres e ciclistas;
- d. Aumentar a quantidade de áreas verdes e os equipamentos públicos, melhorando a qualidade, o dinamismo e a vitalidade dos espaços públicos;
- e. Promover a melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais do perímetro da Operação Urbana Consorciada; e
- f. Produzir unidades habitacionais de interesse social, promover regularização fundiária e obras de reurbanização para o atendimento da demanda habitacional de interesse social existente no perímetro da Operação Urbana Consorciada.

Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperação ambiental da lagoa da Parangaba e melhorias urbanísticas em seu entorno; ▪ Criação de áreas verdes valorizando a vitalidade dos espaços públicos; ▪ Melhorias nas condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais em área de risco; ▪ Transformações urbanas e melhorias em habitações sociais; ▪ Criação do circuito cultural, valorizando os bens tombados; ▪ Restauração dos imóveis de valor histórico e/ou relevantes cultural e arquitetônico; ▪ Regularização fundiária nos imóveis de interesse social; ▪ Reestruturação e melhoramento na integração do sistema viário local; ▪ Instalação de ciclovias e melhorias de acesso ao pedestre.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Requalificação dos corredores de mobilidade, estimulando o adensamento e valorizando o setor imobiliário; ▪ Estímulo da oferta de habitações multifamiliares no entorno das estações; ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais e Comerciais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

O potencial imobiliário, ainda não completamente explorado em diversos pontos da região, configura a possibilidade de usos estratégicos da capacidade latente. Desse modo, estima-se que os ganhos financeiros arrecadados com as contrapartidas possam dar suporte a estratégias para a fluidez pedonal (acessibilidade e mobilidade urbana), adequação de uso e ocupação do solo, em cadeia produtiva sustentável, e qualidade e gestão dos espaços livres.

A operação urbana foi subdividida em 3 (três) grandes regiões, devido as suas diferentes potencialidades: **JK, Lagoa e Parangaba.**

O setor "JK" está localizado perto do bairro Montese, onde há grandes galpões abandonados ou subutilizados que podiam ter outra função, se reintegrados à vida urbana da área. É necessária a requalificação do espaço público nas áreas lindeiras da lagoa, reintegrando-a com atividades culturais e de lazer, e também a reestruturação da parte histórica do bairro da Parangaba.

Por outro lado, a região da "Lagoa" tem o padrão de renda é mais baixo, dentro do perímetro desta OUC. É caracterizada por importantes corredores

comerciais com atividades em áreas subutilizadas, nas principais vias do bairro, principalmente ao redor da Lagoa. Essa região possui importantes pontos de concentração de acessos e fluxo de pessoas, como o Terminal da Lagoa. Neste setor há também conectividade com áreas mais densas e mais pobres do município.

O setor "Parangaba" tem como um de seus requisitos requisitos mais importantes o adensamento populacional. As edificações residenciais concentraram-se nos principais corredores da região, voltadas para uma classe que valoriza o transporte público. A região pode se desenvolver por meio de comércios e serviços, aproveitando os empreendimentos comerciais já existentes. É necessário fortalecer a acessibilidade do bairro e, principalmente, o acesso às estações, com novos circuitos internos e incentivos de mobilidade urbana não motorizada, refletindo novas maneiras de usar o transporte público.

Este último setor contempla a Av. Silas Munguba, que possui grande potencial de adensamento de habitações verticais, pois é importante eixo viário de conexão Oeste-Leste, mais ao sul do município. Nas proximidades desse corredor viário, existem grandes áreas que se tornaram condomínios residenciais "fechados". Isto indica o grande risco de segregação socioterritorial que esta região pode sofrer, havendo um isolamento físico de áreas privadas, potencializando a diminuição das áreas verdes públicas.

4.3.5. OUC Eduardo Girão

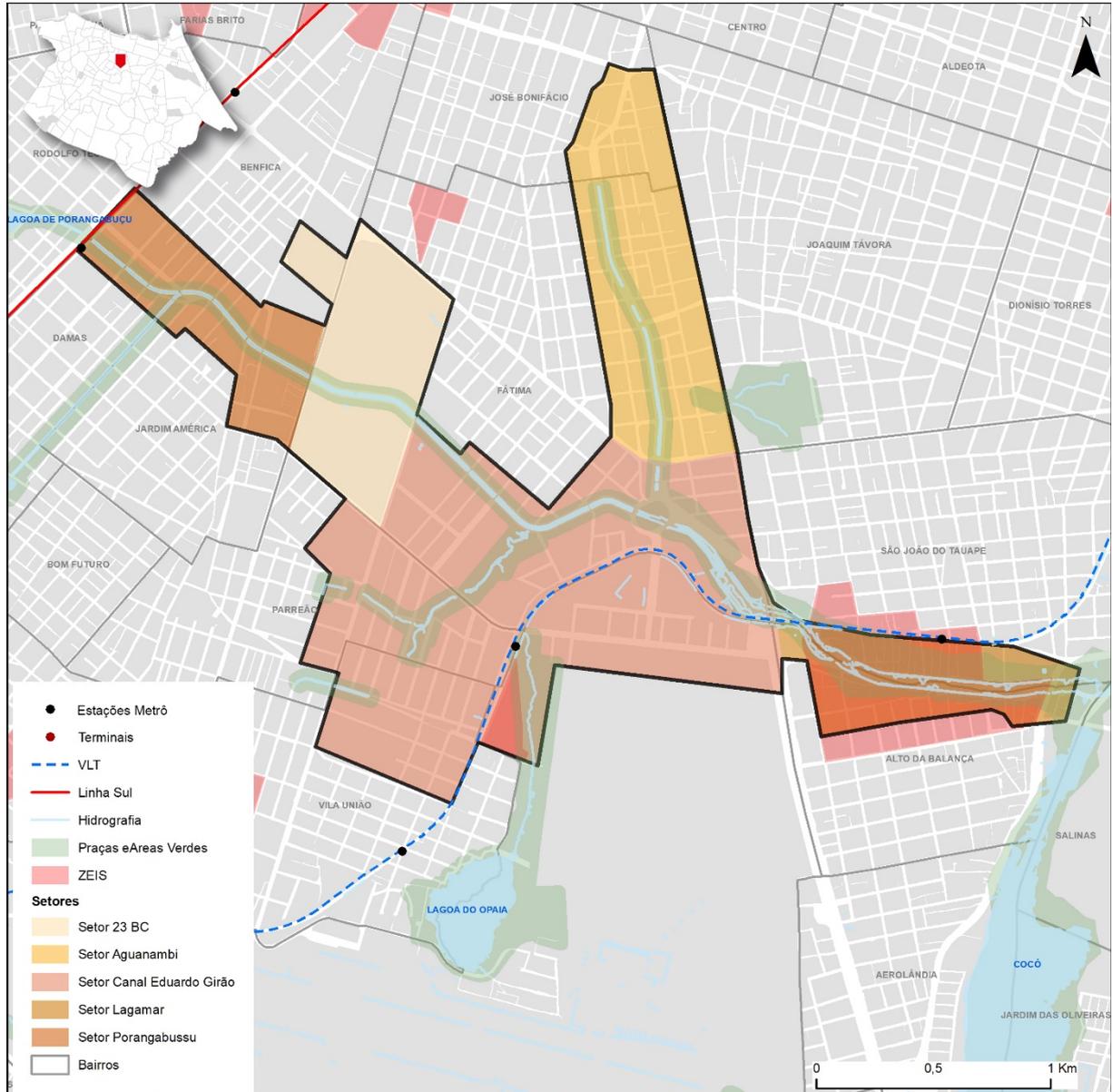
A OUC Eduardo Girão também possui localização estratégica na cidade, por sua centralidade geográfica natural, propiciando acessos de cunho metropolitano determinantes, como a BR-116, um dos principais corredores viários de entrada da cidade de Fortaleza.

A Av. Eduardo Girão, conhecida popularmente como Avenida do Canal, é um corredor de transporte estratégico para a cidade, tanto pela proximidade com setores mais produtivos da metrópole, quanto pela fluidez no decurso, ao se conectar com outras vias hierarquicamente preponderantes (GARCIA; ARAÚJO, 2008). Além disso, investimentos do governo do Estado e do município, em mobilidade, como o VLT Parangaba/Mucuripe²⁷ (3 estações dentro do perímetro da

²⁷ Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) Parangaba/Mucuripe, projeto da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR), do Governo do Estado, cuja ideia começou a ser desenvolvida por volta de 2006, só veio a ser viável com a escolha de Fortaleza como sub-sede da Copa 2014 (em maio de 2009) ao ser incluído

OU) e o novo corredor de BRT Aguanambi/ BR-116, consolidam e qualificam o eixo e, dessa forma, justificam as intervenções para o planejamento específico do seu entorno. (FIGURA 18)

FIGURA 18 DELIMITAÇÃO DA OUC EDUARDO GIRÃO



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

no “PAC Copa” (pacote de obras para as cidades-sede). O projeto consiste basicamente na reforma do ramal férreo Parangaba/Mucuripe para a instalação de mais dois trilhos por 12,7 km, do late Clube (no Cais do Porto) à Parangaba e 10 estações, com a função de “ligar a Zona hoteleira ao Castelão” e uma demanda prevista de “90.000 passageiros/dia” (IACOVINI, 2013).

A operação urbana contempla o canal da avenida Eduardo Girão, afluente do Rio Cocó, até chegar à Lagoa do Porangabussu, a montante desse corpo hídrico. Ao se aproximar dos bairros do Jardim América, Damas e Benfica, é possível observar alguns usos residenciais ao longo da margem do canal. Apesar de estar localizado em região com saneamento básico, observa-se que, em alguns locais, existem fontes de esgoto doméstico diretamente conectadas ao canal e podem contribuir para a poluição do Rio Cocó, importante recurso natural da cidade.

Apesar dos atuais investimentos públicos pontuais, a área manifesta a grave problemática de barreiras físicas e segregação, por representar, em alguns pontos, uma zona de transição, devido à falta de planejamento local e integração de seus modais. Os bairros de Fátima, São João do Tauape, Jardim América, Benfica, integram o polígono desta operação.

A OUC Eduardo Girão tem como objetivo a recuperação do território pela valorização de seus componentes físicos e socioambientais, visando a intervenções relacionadas à requalificação urbana, visando ao ordenamento territorial a partir de novas diretrizes de uso e ocupação do solo, aproveitando seus importantes corredores de mobilidade, a recuperação de recursos hídricos e da infraestrutura obsoleta na paisagem (QUADRO 17). Esses ativos podem levar o território e, conseqüentemente seu entorno, a uma nova condição de espaço múltiplo, criando-se ali um novo cenário de convivência social e harmonia entre as classes.

QUADRO 17 SÍNTESE DA OUC EDUARDO GIRÃO

Objetivos

- a. Promover a adequação do conjunto de infraestruturas necessárias para dar suporte ao adensamento populacional proposto e ao desenvolvimento econômico e aumento de empregos na região;
- b. Promover o incremento das atividades econômicas e o adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares;
- c. Melhorar as condições de acesso e mobilidade da região, especialmente por meio de transportes coletivos, ampliando a intermodalidade nos deslocamentos urbanos e estimulando a integração do transporte público com o transporte individual e os meios não motorizados, oferecendo conforto, acessibilidade universal e segurança para pedestres e ciclistas;
- d. Aumentar a quantidade de áreas verdes e os equipamentos públicos, melhorando a qualidade, o dinamismo e a vitalidade dos espaços públicos;
- e. Promover a melhoria das condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais do perímetro da Operação Urbana Consorciada; e
- f. Produzir unidades habitacionais de interesse social, promover regularização fundiária e obras de reurbanização para o atendimento da demanda habitacional de interesse social existente no perímetro da Operação Urbana Consorciada.

Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorias socioambientais para a comunidade do Lagamar; ▪ Recuperação e reestruturação do canal Eduardo Girão; ▪ Criação de áreas verdes valorizando a vitalidade dos espaços públicos; ▪ Melhorias nas condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais em área de risco; ▪ Urbanização do entorno do canal e comunidades afetadas; ▪ Transformações urbanas e melhorias em habitações sociais; ▪ Regularização fundiária nos imóveis de interesse social; ▪ Reestruturação e melhoramento na integração do sistema viário local; ▪ Instalação de ciclovias e melhorias de acesso ao pedestre.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expansão mercado imobiliário consumidor - qualificação dos bairros Fátima e Benfica; ▪ Fortalecimento da centralidade av. Aguanambi; ▪ Estímulo da oferta de habitações multifamiliares no entorno das estações; ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais e Comerciais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

A operação urbana foi subdividida em 4 (quatro) grandes setores: **Porangabussu, 23 BC, Eduardo Girão e Lagamar.**

O setor "Porangabusu" está próximo aos principais centros de desenvolvimento social e econômico de Fortaleza. Como exemplo, tem-se o Polo de Saúde do Porangabussu, que deverá ser executado a partir das diretrizes do Fortaleza 2040 e o do Campus Universitário do Benfica (FORTALEZA, 2018). A solução desse setor deve ocorrer de forma integrada, devido aos problemas decorrentes de desequilíbrios sociais, reflexos da desigualdade socioespacial, causados pela falta de projetos de seguridade social e equipamentos públicos, assim como pela deficiência na segurança pública da região.

A região "23 BC" possui grande potencial de desencadeamento (áreas do 23º Batalhão dos Caçadores) para esta operação urbana. No entanto, na conjuntura política atual encontra-se sobrestado. Essa região tem grande potencial para proporcionar um novo espaço público na cidade, o que possibilita a criação de um parque e equipamentos públicos de lazer na cidade, podendo atrair novos investimentos privados através da transformação urbanística do território, por meio

da oferta dos citados equipamentos públicos e recursos mobiliários urbanos sustentáveis.

O setor "Eduardo Girão" é a grande área central da operação urbana, com características de zona de transição. Pode ser considerado ponto de partida da OUC Eduardo Girão, tendo em vista sua capacidade sinérgica no resto da operação urbana, por causa de sua oferta de mobilidade urbana e grande disponibilidade de áreas capazes de transformações urbanas estruturantes de todo o escopo da operação, como parte da vila militar, inserida nesta região, e o nó modal da Aguanambi.

A área do "Lagamar" é caracterizada pelo estigma da violência, além de outros sérios problemas sociais e ambientais. Além disso, a poluição do rio Cocó nas proximidades do setor é notável, com o descarte inadequado de resíduos refletido à jusante do Lagamar.

[...] o Lagamar, comunidade que participou intensamente do processo de elaboração do PRP-FOR, só foi incluído neste como Zeis por meio de uma lei complementar aprovada em fevereiro de 2010. O projeto dessa lei recebeu os votos de 21 vereadores, o mínimo necessário para aprovação. (GONDIM; GOMES, 2012, p.517)

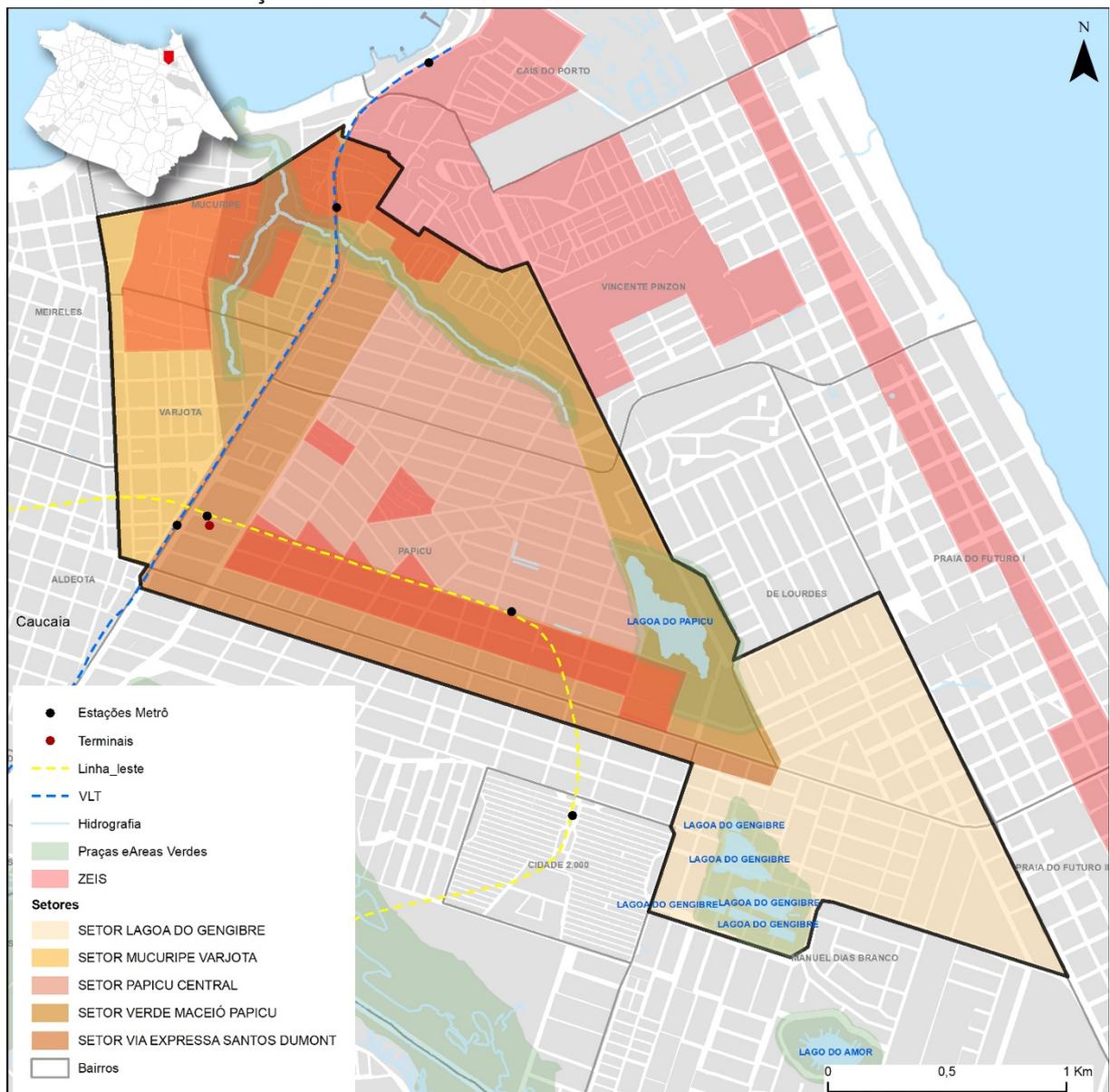
Esta região tende a estar no centro dos benefícios das contrapartidas a serem realizadas, tanto a partir de projetos socioambientais, como também através de soluções de reestruturação urbana e de planejamento para o local. Os valores arrecadados pela operação urbana também devem subsidiar a requalificação e a criação de novas áreas verdes, com adequação ao sistema viário, visando a uma melhor oferta de serviços públicos, mediante redução da segregação socioterritorial, através da conectividade com as áreas circunvizinhas.

4.3.6. OUC Maceió Papicu

A área que constitui a **OUC Maceió Papicu** engloba os bairros do Mucuripe, Vicente Pinzon, Varjota, Papicu, Cocó, Manuel Dias Branco e De Lourdes. A região é caracterizada pela grande diferença social e seu crônico problema socioambiental, devido à presença de comunidades dentro de Áreas de Proteção Ambiental (APA), que demandam a requalificação da área e a implementação de unidades habitacionais para interesse social (HIS), visando a promover soluções de integração urbana e ambiental, muitas vezes em situação precária e de risco, incluindo também a degradação de recursos naturais. (FIGURA 19)

As atividades humanas têm causado grande impactos nos sistemas aquáticos, seja pela remoção da mata ciliar, pela expansão imobiliária ou canalização das águas [...] O Complexo hídrico Papicu/Maceió, composto pela lagoa do Papicu, pelos riachos Papicu e Maceio e a foz do Riacho Maceió, se insere dentro desta realidade nos anos, vem sendo alvo das mais variadas formas de agressões ambientais, desde o lançamento de efluentes domésticos, deposição de lixos de diversas naturezas e desmatamento das margens dos riachos, ocasionando um processo marcante de poluição, assoreamento e redução do espelho d'água. (SILVA, 2003, p.2)

FIGURA 19 DELIMITAÇÃO DA OUC MACEIÓ PAPICU



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Em termos de mobilidade urbana, existem dois grandes corredores de viários, como a Av. Almirante Henrique Saboia, popularmente chamada de Via Expressa (corredor Norte/Sul) e a Av. Santos Dumont, que corta o município do

Centro à praia do Futuro. Incluem esses corredores viários futuras oportunidades de investimento público no transporte de massa, como o VLT (Parangaba/Mucuripe), a “Linha Leste” do metrô e pontos geradores de fluxo pendular, já existente, como o Terminal do Papicu. As obras do VLT têm provocado impactos, alguns negativos, em decorrência da remoção forçada de moradores que habitavam a área de intervenção, deslocamentos indiretos devido à especulação e gentrificação, gerando impactos desproporcionais em grupos extremamente vulneráveis. (IACOVINI, 2013)

A área também abrange locais com características genuínas a serem preservadas, como o Polo Gastronômico da Varjota (FORTALEZA, 2018). A operação urbana tem como finalidade a reestruturação de seu espaço urbano, promovendo deslocamentos não apenas por meio de transporte urbano, mas também pelo deslocamento de transeuntes em pequenas distâncias (pedonal e cicloviário), incentivando a diversificação de usos e a interligação de áreas vazias ou subutilizadas como um sistema de espaços livres. (QUADRO 18)

Na OUC Maceió Papicu e nas proximidades do Complexo hídrico Papicu/Maceió conta-se com infraestrutura de esgotamento sanitário. Apesar disso, a Lagoa do Papicu apresenta indícios de eutrofização, sem cobertura de esgotamento sanitário. As águas do Riacho Maceió, à jusante da lagoa, desaguam na orla da Beira Mar (na costa do Bairro Mucuripe), sem nenhum tipo de tratamento prévio. (SILVA, 2003)

QUADRO 18 SÍNTESE DA OUC MACEIÓ PAPICU

Objetivos

- a. Valorização da paisagem e do ambiente urbanos mediante;
- b. Criação de equipamentos públicos, áreas de lazer e próprias à circulação segura de pedestres e ciclistas, bem como disponibilização de espaço físico, infraestrutura e logística para atividades de grupos culturais e atendimentos das demandas de cidadania da região, de acordo com o calendário anual de eventos da Cidade;
- c. Implantação, ampliação, recuperação, modernização e/ou adequação gradativas de vias públicas, praças, parques, estacionamentos públicos e entornos dos principais polos geradores de viagens, entre outros às normas de acessibilidade universal com a remoção de barreiras arquitetônicas e urbanísticas em consonância com a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, NBR 9050 da ABNT;
- d. Produção de Habitação de Interesse Social (HIS) como compromisso coletivo de todos os agentes que produzem a Cidade;
- e. Apoio à regularização fundiária nos imóveis de interesse social;
- f. Promoção de empreendimentos, atendido o interesse público;
- g. Incentivo ao desenvolvimento do turismo sustentável; e
- h. Transparência do processo decisório e controle com representação da sociedade civil.

Benefícios	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arco de recuperação e preservação socioambiental - Riacho Maceió, Lagoa do Papicu e Lago do Gengibre integrando-os como um corredor verde; ▪ Criação de áreas verdes valorizando a vitalidade dos espaços públicos; ▪ Melhorias nas condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais em área de risco; ▪ Transformações urbanísticas e valorização do desenvolvimento do turismo sustentável; ▪ Produção de habitação social e implantação de novos equipamentos; ▪ Melhoria infraestrutura nos grandes corredores de mobilidade e estímulo a caminhabilidade pedonal; ▪ Melhorias nas condições de habitabilidade e salubridade das moradias subnormais em área de risco; e ▪ Reestruturação e melhoramento na integração do sistema viário local;
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento dos principais eixos de mobilidade (Via Expressa e Avenida Santos Dumont); ▪ Estímulo para o setor imobiliário e adensamento habitacional no entorno dos corredores; ▪ Acréscimo nos valores de mercado atual; e ▪ Alteração do uso e ocupação do solo com incentivos por meio dos índices urbanísticos.
Contrapartidas	
Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização de Parâmetros Urbanísticos para possibilitar a implantação de empreendimentos Residenciais e Comerciais.
Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A definir junto ao órgão gestor.

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Fortaleza (2018).

Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região, esta operação urbana foi subdividida em cinco grandes setores: **Mucuripe Varjota, Verde Maceió/Papicu, Papicu Central, Via Expressa/Santos Dumont e Lagoa do Gengibre.**

O setor “Mucuripe Varjota” está predominantemente consolidado, todavia apresenta algumas áreas que podem ser de interesse para o desenvolvimento da requalificação do território. Um dos pontos positivos desta região é a implantação do polo gastronômico da Varjoja, caracterizada, genuinamente, por ocupações de baixo gabarito. Este território contempla a estação do VLT, na Via Expressa, contribuindo para a mobilidade urbana, podendo incentivar o adensamento em seu entorno.

A região “Verde Maceio/Papicu” tem caráter socioambiental, envolvendo áreas delicadas como as de ocupações irregulares nas proximidades dos recursos hídricos existentes. Algumas moradias encontram-se em área de risco, além de áreas de grande fragilidade ambiental que abrangem um trecho do Riacho Maceió e

a Lagoa do Papicu. São necessárias medidas de requalificação e preservação ambiental, potencializando atividades de lazer e turismo.

O setor “Papicu Central” comporta uma área majoritariamente consolidada, com a presença de pequenos vazios urbanos pontuais no tecido urbano, predomínio de edificações de baixo gabarito, além de margear áreas ambientais existentes a serem preservadas. Esta é uma área que necessita de transformação urbana, podendo beneficiar-se após o desencadeamento dos demais setores da OUs em questão.

O território “Via Expressa/Santos Dumont” é caracterizado pelo potencial de adensamento de seus corredores, Via Expressa e Avenida Santos Dumont, de alta capacidade para verticalização das edificações. Ao longo da Av. Santos Dumont detecta-se a presença de inúmeras concessionárias que não contribuem tanto para a dinâmica de adensamento neste corredor quanto para a diversificação de usos, o que pode vir a ser grande potencial de reestruturação desta região.

Finalmente, o setor “Lagoa do Gengibre”, com uso predominantemente residencial de classe média alta, contendo, em algumas partes, grandes vazios urbanos no tecido urbano. Ademais, possui terrenos de alta especulação imobiliária (nas proximidades da Praia do Futuro), caracterizados pela presença de enormes condomínios residenciais privados. A introdução da Lagoa do Gengibre representa um complemento da área de expansão do arco de recuperação ambiental, visando a receber benefícios referentes a contrapartidas, arrecadadas pela operação urbana e, que promoverão a revitalização das comunidades existentes nesta região e a conservação dos recursos naturais presentes em seu território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria prematuro construir ilações acerca das “novas” operações urbanas consorciadas, uma vez que o que se tem, até o presente momento, trata-se apenas de estudos preliminares, uma vez que as obras não tiveram início e sequer foram criadas leis que regulamentem tais operações.

Desta forma, reputa-se a utilização do Solo Criado (outorga onerosa ou CEPACs) como sendo o único instrumento viável para obter o restabelecimento da valorização imobiliária e da inclusão da iniciativa privada em obras de interesse público. Entretanto, destaca-se que, por outro lado, o mesmo instrumento pode acarretar mais segregação social, uma vez que o setor privado investe com o

objetivo de valorização econômica da região, sendo que a mais valia torna a área cada vez mais inacessível às camadas mais pobres da população, que acabam empurradas para outras regiões.

O estudo teve como um de seus principais esforços trazer uma ampla perspectiva de planejamento urbano para o escopo das OUCs, buscando transformações estruturais em Fortaleza a partir do capital privado. Neste sentido, percebe-se que a atual gestão municipal progride em se distanciar de operações monofuncionais, buscando entrar em um estágio mais abrangente de requalificação de espaços debilitados e adensamento de corredores.

Devido as OUs serem um instrumento que depende da atratividade do mercado imobiliário dentro do território das operações, torna-se um desafio trabalhar em áreas com pouco serviço de infraestrutura urbana. Nessas áreas, no entanto, se concentram as principais demandas por investimento de transformações estruturais.

Desta forma, é necessária a participação qualificada do mercado imobiliário, para identificar áreas que podem despertar interesse mais facilmente. É por meio das contrapartidas pagas pelo setor privado, que são captados os recursos que demandam aplicação em áreas urbanas, capazes de prover a infraestrutura básica para os setores mais carentes já identificados em outros planos, como o Plano Diretor (através da Zeis), e Fortaleza 2040.

Cabe ressaltar que o estudo feito pela SEUMA recomenda as intervenções urbanas prioritárias para cada OUC, não definindo de imediato o plano urbanístico, tendo em conta todas as demandas das regiões e a oferta de serviços de infraestrutura para áreas mais carentes e de recuperação ambiental, sendo predefinida uma porcentagem dos valores arrecadados para a construção e recuperação de HIS (Habitação de Interesse Social), assim como para a requalificação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) pertencentes às referidas OUs. Inclusive, para atingir esses objetivos, é preciso aquisição de terras e serviços de apoio e custos para o atendimento da população.

Conforme definição do Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, os Projetos de Lei das Operações Urbanas Consorciadas deverão ser submetidos à sociedade civil por meio de audiência pública e conduzidos pelo poder público, com grande participação da população.

O estudo elaborado pela empresa Quanta Consultoria, ao definir os limites das áreas de operação urbana, apresentou um contorno urbanístico mais proveitoso

que o contorno geográfico e mercantilista utilizado pelos desenhos das operações urbanas consorciadas já aprovadas, em andamento ou concluídas. Ao contemplar regiões com características socioespaciais distintas, abrangendo tanto áreas nobres quanto áreas desfavorecidas, mas sobretudo por envolver uma região extremamente precária, favorece a melhoria de tais áreas, reforçando a função social das OUCs.

No que diz respeito às Habitações de Interesse Social (HIS), as áreas de ZEIS serão mantidas dentro do perímetro das OUs, como tentativa de diminuir a gentrificação causada pelo mercado imobiliário. Portanto, há necessidade de subsídios para a realização de HIS, e que sejam pulverizadas na área promovendo a coesão social, evitando a segregação territorial dos cidadãos, tendo como base seu nível de renda. Tal problemática, ainda que defendida por alguns autores, tem pouca aplicação na prática, mesmo entre governos mais sensíveis a esses problemas sociais. (VILARINO, 2006)

Vale ressaltar que este estudo defende algumas particularidades essenciais para as OUs: 1) revitalização dos recursos naturais, para atender à demanda ambiental ditada pela necessidade exigida pelo Estatuto das Cidades; 2) garantias mercadológicas necessárias para estimular o setor imobiliário, sendo este o ponto chave de arrecadação financeira através de contrapartidas; 3) transformações urbanas estruturais, atendendo às necessidades da sociedade civil.

O trabalho atribui clareza a demandas mais complexas, como drenagem urbana, mobilidade e acessibilidade urbana, regularização fundiária, especulação imobiliária, moradias subnormais, etc., que operam em proporção insatisfatória e que não são capazes de suprir as necessidades da sociedade local, especialmente no que tange às áreas mais carentes jamais contempladas pelo governo em sua integralidade.

No âmbito do presente estudo e no decorrer da pesquisa, afigurou-se um pressuposto de aperfeiçoamento das Operações Urbanas Consorciadas: a aplicação do conceito de distribuição justa de custos e benefícios como elemento-chave da parceria entre proprietários de terras, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com a coordenação do Poder Público municipal para a realização de projetos urbanos de caráter reestruturador, no sentido de alcançar melhorias socioambientais. Nesse contexto, o referido pressuposto teria uma possível solução através de negociação financeira derivada do emprego de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. A.; ALVIM, A. A. T. B. **Segregação urbana na contemporaneidade: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza.** In: II UrbFavelas - II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016, Rio de Janeiro. Anais do II UrbFavelas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

BEZERRA, R. G. **O bairro Praia de Iracema entre o “adeus” e a “boémia”:** usos, apropriações e representações de um espaço urbano. In: VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade LEI Nº 10.257.** Brasília, 2001a.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

CORIOLOANO, L. N. M. T.; PARENTE, K. M. N. **Espaço de Reserva do Capital na Orla Oeste de Fortaleza (Ceará, Brasil): Demandas para Lazer e Turismo.** Revista brasileira de pesquisa em turismo, v.5, p. 63-82, 2011.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 2009.

_____. **Plano de Fortaleza 2040.** v.1 - Fortaleza: Iplanfor, 2016.

_____. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente, 2018.** Disponível na internet via WWW URL <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>. Arquivo consultado em 01 de maio de 2018.

FECHINE, J. A. L. **Alterações no perfil natural da zona costeira da cidade de Fortaleza, Ceará, ao longo do século XX.** 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

GARCIA, M. F.; ARAÚJO, R.C.P. **Subsídio à Elaboração da Agenda 21 Local: Diagnóstico Participativo do Bairro Benfica, Fortaleza-CE.** In: XLVI Congresso da SOBER, 2008, Rio Branco, Acre. Anais do Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, 2008.

GONDIM, L. M. P.; GOMES, M. P. A. **O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE).** Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 14, p. 507-527, São Paulo, 2012.

GRAZIA, G. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas.** Osório, L. M. (org.), Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

IACOVINI, V. **Planos sem projeto (PDP-FOR) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza, CE.** 2013. Monografia (Graduação em Geografia) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

KOURY, M. G. P.; BARRETO, M. C. R. **Antropologia das Emoções. Ensaio**. GREM - Grupo de Pesquisa em Antropologia e Sociologia das Emoções, João Pessoa, 2004.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Desmanchos consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MONTANDON, D.T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**; Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

PEQUENO, L. R. B. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, v.7, p.71-86, Fortaleza, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

ROLNIK, R.; KLINK, J. J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?**. Novos Estudos. CEBRAP, p.89-109, 2011.

SILVA, P. R. F. G. **Indicadores ambientais do complexo hídrico Papicu/Maceió, Fortaleza – Ceará**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

SILVA, J. B.; GONÇALVES, T. E. **Urbanização e produção da cidade: Shopping Centers na dinâmica de novas centralidades em Fortaleza-CE**. Geosul, v.27, p.63-88, Florianópolis, 2012.

SOUZA, A. M. G. **Urbanismo neoliberal, gestão coporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras**. CADERNOS METRÓPOLE (PUCSP), v.20, p.245-265, São Paulo, 2018.

VASCONCELOS, F. P. et al. **Avaliação comparativa, temporal e cartográfica das principais lagoas litorâneas de Fortaleza (Ceará, Brasil)**. Revista Geografica de America Central (online), v.2, p.1-12, 2011.

VILARINO, M. C. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 2006.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, tenta-se envidar uma reflexão sobre as OUCs da capital cearense, pois este instituto político urbano vem se tornando extremamente importante nas últimas décadas, por ter as gestões municipais defendido que se trata de uma forma eficiente para a obtenção de recursos financeiros adicionais para promoção do desenvolvimento urbano ou requalificação dos espaços degradados.

As cidades vão se reinventando com o passar dos anos, em cima de uma mesma superfície, seja na sua forma urbana (traçado de vias, edificações, recursos hídricos) ou pelo seu uso (residencial, industrial, comercial, etc.).

A forma de se planejar as cidades está mudando e o uso de ferramentas para projetar e implementar projetos urbanos estão se tornando cada vez mais solicitados. Portanto, é importante ter mecanismos de política urbana capazes de desenvolver projetos e obras que possam ser realmente executados, conforme planejamento urbano municipal.

A cidade de Fortaleza cresceu desordenadamente ao longo dos anos, muito por falta de políticas públicas que impedissem a periferização, e que passaram a espriar seu tecido urbano até seus entornos imediatos. Em consequência disso, há a necessidade de investimentos crescentes e pulverizado em infraestrutura urbana de todos os tipos, tais como saneamento básico, drenagem, mobilidade urbana, melhoria e conservação de áreas verdes e espaços públicos, acessibilidade, iluminação pública, dentre outros.

Grandes intervenções urbanas surgem com o próprio restabelecimento da cidade contemporânea e sua constante necessidade de transformação, em uma nova dinâmica de reconstrução após a degradação dos recursos naturais, com a revitalização de situações de obsolescência dos espaços urbanos ou mesmo da reestruturação de uma localidade por ser de grande importância ao interesse público.

As cidades vão se reinventando com o passar dos anos, em cima de uma mesma superfície, seja na sua forma urbana (traçado de vias, edificações, recursos hídricos) ou pelo seu uso (residencial, industrial, comercial, etc.).

Fica claro, então, que há no espaço urbano de grandes cidades como Fortaleza, camadas distintas que ocupação dos espaços. Têm-se áreas mais consolidadas e infraestruturadas, mas que na lógica da cidade contemporânea busca uma ilimitada reinvenção de sua ocupação dentro da lógica da cidade-

empreendedora que deve se moldar as necessidades de acumulação e reprodução do capital.

Essas áreas buscam se reinventar, alheias as áreas periféricas sem estrutura, sob a alegação de que ela que gera a renda que sustenta a cidade. Outra camada são áreas centrais degradadas, ou em declínio, que se pretende incorporar na dinâmica das áreas consolidadas dando mais corpo ao núcleo de negócios da cidade. Esse conflito de prioridades entre dar vazão a fome de dinâmica econômica alimentada por uma lógica de embate de hegemonia entre grandes centros urbanos e a dívida histórica da falta de planejamento efetivado em ação que gerou uma periferização e degradação não pode deixar de ser considerado quando se fala de OUCs.

Não se pode conviver com um crescente distanciamento absoluto e relativo entre qualidade de cidade que está nas áreas dinâmicas e a qualidade que se vê nas periferias e nas ilhas ambientais e de ocupação popular nas áreas centrais. Não se pode retroalimentar a periferia homogeneizando o tipo de ocupação das áreas centrais que são por natureza objeto de interesse para a prática das OUCs.

Os objetivos iniciais do projeto de cada OUC devem ser claros e precisos e é de suma importância o cumprimento integral do plano urbanístico, para que, ao final, seja obtido o resultado desejado e assim se possa efetivamente contribuir para a melhoria urbana e da qualidade de vida da sociedade, contribuindo para o surgimento de uma cidade competitiva, colocando-a no cenário mundial, atraindo turismo, negócios e empregos, mas, também, gerando qualidade de vida para uma quantidade maior de seus habitantes.

Nesse contexto, e ao analisar o instituto jurídico-urbanístico Operação Urbana Consorciada (OUC), observa-se que esta ferramenta vem se amparando em dois outros institutos: a geração do “solo criado”, através de outorgas onerosas ou CEPACs e as contrapartidas financeiras, arrecada para financiamento de intervenções públicas.

No entanto, essa forma de implementar a OUC deixa as seguintes dúvidas: as OUCs têm sido, de fato, mecanismos urbanísticos? O sobrelucro tem capacidade de resolver toda a demanda da localidade? Na verdade, o que se pode afirmar é que a localização é o elemento-chave nesse tipo de negócio imobiliário e, apenas nas áreas valorizadas a “comercialização” poderia ser atraente e lucrativas, e conseqüentemente, geraria mais contrapartidas.

Surge, então, a hipótese, defendida por vários autores, de que as OUCs não têm capacidade de alavancar áreas degradadas ou obsoletas, em qualquer lugar da cidade. Da forma em que o instrumento vem sendo aplicado no Brasil, esta ferramenta só funcionaria em regiões fluorescentes (atrativas) e de expansão imobiliária. Em áreas estruturalmente fracas ou periféricas, a oferta de solo criado ou alteração de uso não tem servido como incentivo ao investimento privado, pois não apresenta resultado financeiro satisfatório, somente pela construção em si, mas pela localização do empreendimento e de seu autopoder de sobrelucro.

Por outro lado, ao analisar os exemplos internacionais, foi de grande importância verificar como as PPPs são estabelecidas em outros países. Embora realizadas em contextos socioeconômicos que impedem uma comparação direta com a nossa realidade, elas representam novas alternativas para o uso dos instrumentos de política urbana com a participação do setor privado.

No caso de países estrangeiros, diferentemente do Brasil, verifica-se a reestruturação de áreas deprimidas, e que as ferramentas utilizadas são capazes de promover tais renovações, tendo a garantia do financiamento dos recursos necessários para execução das obras previstas. Somente essa garantia torna a implementação de uma parceria público privada em base confiável, abrindo para negociações sobre os termos de cada parte envolvida. O sucesso das OUs estrangeiras baseia-se na gestão pública que consolidou o conhecimento e as ferramentas necessárias para controlar o processo, conciliando os vários interesses e adaptando os objetivos do projeto aos recursos disponíveis.

Em relação às experiências das OUCs de Fortaleza, pode-se afirmar que a maioria das operações urbanas aprovadas, atualmente, está localizada na zona Leste, que é a região mais rica em termos econômicos ou com maior capacidade de valorização financeira do município, concentrando não apenas o maior número de empreendimentos lançados no mercado mas, também, o maior número de negócios comerciais e de empregos formais.

A tendência de investimento no espaço tem alta correlação com o preço da terra. Quanto maior o valor da terra, maior o lucro pela concessão de potencial adicional de construção e ou redefinição do uso do solo. Em outras palavras, terrenos mais valorizados tendem a estimular investidores privados, devido ao aumento das possibilidades de construir, o que resulta em melhor aproveitamento econômico da propriedade. Terra menos valiosa, mas localizada em áreas

adjacentes a terras mais valorizadas, em termos de estruturação e integração da região, pode ser relevante e gerar um duplo ganho ao empreendimento, com a rápida valorização do metro quadrado local. (FIGURA 20)

FIGURA 20 VALOR RELATIVO DA TERRA

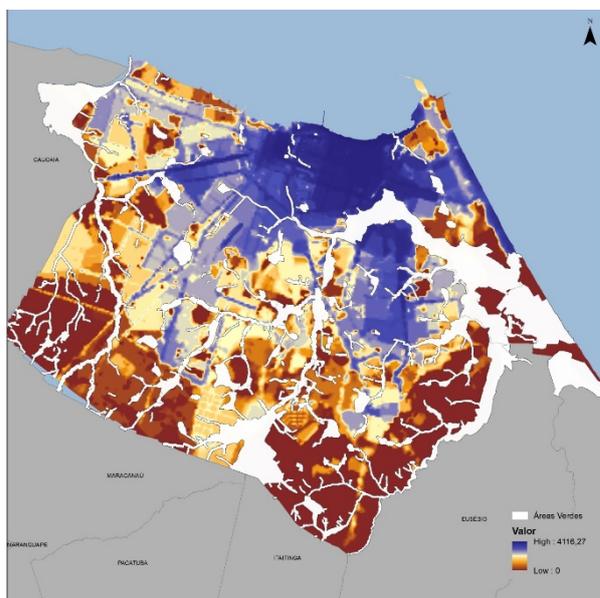
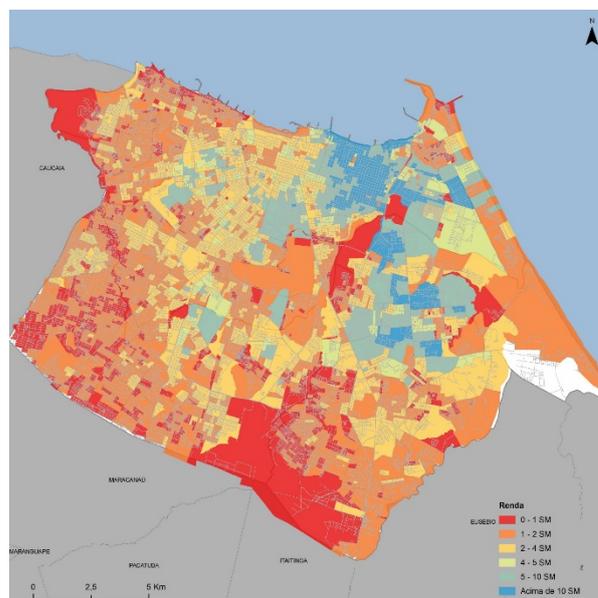


FIGURA 21 RENDA



Fonte: Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza e IBGE (2016).

Muitas das críticas às operações urbanas consorciadas decorrem do fato de os mais ricos se beneficiarem com as melhorias aplicadas nessas regiões (FIGURA 21). Ao contrário das operações vigentes e, para alcançarem impactos mais relevantes nos aspectos sociais, ambientais e econômicos, as “novas” OUCs localizam-se na parte oeste do município. Outra característica que as difere é o tamanho das operações, sendo as OUCs vigentes de dimensões menores e objetivos pontuais, servindo somente para viabilizar empreendimentos-âncora e tendo resultados pouco expressivos para a sociedade.

Para muitos, as experiências aplicadas a partir de instrumentos de ação coordenada, para reestruturação dos espaços urbanos no Brasil, foram de certa forma simplificadas em seu processo de elaboração e, pela falta de discussão com a sociedade civil. Ou seja, negligenciando o Estatuto da Cidade e os planos urbanísticos locais, desenvolveram-se ferramentas para a desregulamentação das normas edilícias dos municípios.

O Instituto Operação Urbana Consorciada tem o potencial de auxiliar em processos de melhoria das condições de urbanidade de porções estratégicas da cidade, o que pode ser considerado tanto como capacidade ou como falha do instrumento. As operações urbanas, embora restritas a um perímetro, podem tratar áreas de diferentes composições sociais, aumentando a acessibilidade das pessoas aos bens e serviços da região, distribuindo os recursos financeiros arrecadados pelas OUCs de forma direcionada e equitativa, em benefício da coletividade.

Como instrumento colaborativo, a OUC requer interesses comuns entre as partes envolvidas, mas é necessário lidar com requisitos específicos, que surgem em paralelo à elaboração do plano urbanístico e que podem ocasionar a formação de conflitos, tendo-se necessidade de gerenciamento das discordâncias, para consolidar os referidos acordos. Com isso, é necessário que sejam garantidos os interesses coletivos (sociais e ambientais), frente aos interesses individuais de demanda na organização do espaço urbano, por meio da gestão do Estado à frente das transformações estruturais do município.

Um fator que pode ser negativo ao instrumento, é que ele, por ser uma política urbana de adesão facultativa, em muitas ocasiões pode levar ao fracasso ou a operações inacabadas. Este fator pode ser visto como uma fragilidade no processo de implementação das OUCs, podendo estas se tornarem ineficientes frente à distribuição equitativa dos benefícios, em relação às transformações urbanas, se utilizada de maneira isolada.

Outro fator que pode ser considerado desvantagem é a implementação de múltiplas OUCs concorrentes. Isso poderá levar a resultados pulverizados, desestimulando as expectativas de investimentos previstos devido a alteração das características locais e regiões lindeiras, correndo-se o risco de se obter resultados mínimos dentro das potencialidades das operações urbanas.

Isto porque o mercado interno de capitais é limitado e a entrada de novos investidores no mercado local não é imediata. Além disso, preocupações do setor privado com resultados de curto prazo podem influenciar o planejamento de indução de desenvolvimento urbano, a fim de ganhar atração expressiva e, conseqüentemente, aumentar as contrapartidas, com força total, para reverter demandas socioambientais, econômicas e urbanísticas.

De fato, é uma época de aprendizado com a utilização dessa ferramenta. Resultados positivos e negativos estão delineando as futuras operações urbanas e,

consequentemente, construindo conhecimento, tanto em prisma técnico como sociopolíticos, para que, no futuro, essas experiências nos forneçam a oportunidade de chegar às avaliações e previsões mais assertivas.

Segundo Monteiro (2014), enquanto não surgirem novos modelos propositivos que superem as OUCs vigentes, as críticas a estes instrumentos urbanísticos são extremamente necessárias e, não aperfeiçoar métodos que superem as possíveis deficiências de sua implementação, significa perder uma ferramenta de ordenamento do território e todo o seu potencial.

Além dos fatores acima mencionados, cabe às Operações Urbanas Consorciadas, como ferramenta de planejamento urbano, serem responsáveis por resolver outro desafio, no que diz respeito à fragilidade legal e à deturpação dos conceitos de políticas urbanas, em relação às obras e ações realmente executadas, e que são pretendidas por outras ferramentas de planejamento e gerenciamento de redesenho da cidade.

Por fim, cabe observar que a utilização das OUCs, com toda a complexidade que lhe é posta, pode ser determinante para o (re)início da prática de planejamento, para promover um maior equilíbrio entre as relações socioterritoriais que são necessários para alcançar resultados mais amplos e efetivos para a realização de cidades mais justas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, E. H. S.; ALVIM, A. T. B. **Projeto Urbano e Operação Urbana Consorciada: Entre conceitos, Planos e Realidade**: CADERNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO – São Paulo: Editora Mackenzie, 2015.

AGUIAR, C. R. G. **Operação Urbana Consorciada**: Revista Direito Mackenzie – v. 5, n. 2 – São Paulo 2011– São Paulo: Editora Mackenzie, 2011.

ALBUQUERQUE, C. C. G. **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, São Paulo. 2015.

ALFONSIN, B. M. **Operações urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**. In: ALFONSIN, B. M; FERNANDES, E. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMEIDA, A. A.; ALVIM, A. A. T. B. **Segregação urbana na contemporaneidade: o caso da comunidade Poço da Draga na cidade de Fortaleza**. In: II UrbFavelas - II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016, Rio de Janeiro. Anais do II UrbFavelas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

ANGELI, P. A. L. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP**. 2011. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, PUC-Campinas, 2011.

ARAÚJO, R. P. Z. **Contradições e possibilidades da regulação ambiental no espaço urbano**. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edição do autor, 2009.

BATISTELA, M. **Operações Urbanas Consorciadas**. DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Org.). Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BEZERRA, R. G. **O bairro Praia de Iracema entre o “adeus” e a “boémia”**: usos, apropriações e representações de um espaço urbano. In: VI Congresso Português de Sociologia, Lisboa, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade LEI Nº 10.257**. Brasília, 2001a.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001b.

CARVALHO, P. C. A. **Operações urbanas consorciadas**, 2015. Disponível na internet via WWW URL: <https://jus.com.br/artigos/43762/operacoes-urbanas-consorciadas>. Arquivo consultado em 07 de novembro de 2017.

CARVALHO, O. D. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas públicas**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014.

CAVALCANTI, E. R. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

CAVALCANTE, M. G, et al. **As legislações urbanísticas e a produção do edifício residencial na cidade de Fortaleza**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

CORIOLOANO, L. N. M. T.; PARENTE, K. M. N. **Espaço de Reserva do Capital na Orla Oeste de Fortaleza (Ceará, Brasil): Demandas para Lazer e Turismo**. Revista brasileira de pesquisa em turismo, v.5, p. 63-82, 2011.

COSTA, M. C. L. **Fortaleza, capital do Ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX**. In: Revista do Instituto do Ceará, v. 128, p. 81-111, 2014. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

CHAGAS, F. A. **Parceria Público-Privada na Produção do Espaço: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**. 2013. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2013.

DA SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FARIAS, J. A. **História do Ceará**. Edições Livro Técnico. Fortaleza, 2007.

FECHINE, J. A. L. **Alterações no perfil natural da zona costeira da cidade de Fortaleza, Ceará, ao longo do século XX**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

FERREIRA, J. S; MARICATO, E. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, p.215-250, 2002.

FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. A. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Folha de São Paulo, 17 abril 2001.

FIX, M. A. **A “fórmula mágica” da “parceria”**: Operações Urbanas em São Paulo. Publicado em Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3. 2000.

_____. **A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo**. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs). Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMPI/PROURBE, 2004.

_____. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma « nova cidade » em São Paulo**: Faria Lima e água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **São Paulo cidade global: os fundamentos financeiros de uma miragem**. Boitempo, 2007.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 2009.

_____. **Plano de Fortaleza 2040**. v.1 - Fortaleza: Iplanfor, 2016.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FOZ DO RIACHO MACEIÓ (Lei Nº 8.503/00)**. Fortaleza, 2000.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ (Lei Nº8.915/04)**. Fortaleza, 2004.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOCKEY CLUBE (Lei Nº 9.333/07)**. Fortaleza, 2007.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 062**. PDPFOR, 2009.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA (Lei Nº9.778/11)**. Fortaleza, 2011.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LAGOA DO PAPICU (Lei Nº9.857/11)**. Fortaleza, 2011.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DA OLIVEIRA PAIVA (Lei Nº10.403/15)**. Fortaleza, 2015.

_____. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE DA LAGOA DA SAPIRANGA (Lei Nº910.404/15)**. Fortaleza, 2015.

_____. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente, 2018**. Disponível na internet via WWW URL <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>. Arquivo consultado em 01 de maio de 2018.

FREITAS, C. F. S. **Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza**: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL – São Paulo, 2017.

GAIARSA, C. M. **Financiamento da Infraestrutura Urbana com base na valorização imobiliária: Um estudo comparado de mecanismos de quatro países**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

GAIARSA, C. M.; MONETTI, E. **CEPACs e Outorga Onerosa – Uma Análise Comparativa**. VII Seminário Internacional d LARES. São Paulo: [s.n.]. 2007.

GARCIA, M. F.; ARAÚJO, R.C.P. **Subsídio à Elaboração da Agenda 21 Local: Diagnóstico Participativo do Bairro Benfica, Fortaleza-CE.** In: XLVI Congresso da SOBER, 2008, Rio Branco, Acre. Anais do Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, 2008.

GASPAR, R. C. **A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos.** Cad. Metrop., v. 17, n. 33, pp. 265-296, São Paulo, 2015.

GOLDENFUM, F. P. **Aplicação do Instrumento urbanístico – Operação Urbana Consorciada - À realização das obras para a copa do mundo de 2014: O caso de Porto Alegre – RS.** Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

GOMES, D. **Revirando o Mundo.** Disponível em: <<http://revirandomundo.blogspot.com/2009/06/o-setor-quaternario.html>> Acesso em: 11 mai. 2018.

GONDIM, L. M. P.; GOMES, M. P. A. **O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE).** Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 14, p. 507-527, São Paulo, 2012.

GRAZIA, G. **Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas.** Osório, L. M. (org.), Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HALL, P. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX,** São Paulo, Perspectiva, 2002.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transforma o da governança urbana no capitalismo tardio.** In: HARVEY, David. A produ o capitalista do espaço. 2^a. ed. São Paulo: Annablume, 2006. Cap. 6. p. 163-190.

HARVEY, D. **A produ o capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005, apud COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das opera es urbanas em Belo Horizonte.** Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: edi o da autora, 2010.

HISSA, M. C.; ARAUJO, C. **Opera es Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza: XVII ENANPUR – PRODU O E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL – São Paulo, 2017.**

HISSA, M. C. **Opera es urbanas consorciadas: o caso na implanta o de shoppings centers em Fortaleza:** Disserta o (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

HOLANDA, B.; ROSA, S. V. **16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana: XVII ENANPUR – PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL** – São Paulo, 2017.

IACOVINI, V. **Planos sem projeto (PDP-FOR) e projeto sem plano (VLT Parangaba/Mucuripe): descaminhos da política urbana em Fortaleza, CE.** 2013. Monografia (Graduação em Geografia) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Áreas dos Municípios, 2010.** Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Base de dados por municípios das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Brasil, 2017.** Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. PAS – **Estimativa Populacional, 2018.** Disponível na internet via WWW URL: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Arquivo consultado em 08 de setembro de 2018.

JUCÁ, G. N. M; ORIÁ, R., De Forte a Vila e Cidade (1603-1889). In: SOUZA, S.; RIBEIRO, F. M.; PONTES, S. R.; ORIÁ, R.; JUCÁ, G. N. M. **Fortaleza: A gestão da Cidade.** Uma História Político-Administrativa. Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza, 1995.

KOURY, M. G. P.; BARRETO, M. C. R. **Antropologia das Emoções. Ensaios.** GREM - Grupo de Pesquisa em Antropologia e Sociologia das Emoções, João Pessoa, 2004.

LAGE, S. D. L. **A pertinência das Operações Urbanas no Paradigma do Urbanismo Democrático e Incluído: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte.** 2008. Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte. 2008.

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

LEITE, C. **Instrumentos Urbanos Inovadores.** Disponível na internet via WWW URL: <https://www.arcoweb.com.br/noticias/artigos/carlos-leite-instrumentos-urbanos-inovadores> Acesso em: 20 de outubro de 2017.

LIMA, P. C. C. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE: uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores.** 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 2013.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.** Desmanchos consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E., FERREIRA, J. S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Leticia

Marques. Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MONTANDON, D.T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**; Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**, Romano Guerra Editora, São Paulo, 2007.

MONTEIRO, L. O. **Espacialidades e especificidades [manuscrito]: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço**. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014.

MOURA, M. O. et al. **A qualidade da água como indicador ambiental no Complexo Lacustre Costeiro da Sapiranga – Fortaleza/CE**. Revista de Geografia (UFPE), V.31, No 1. Recife: UFPE, 2014.

MOREIRA, A. N.; ARAUJO, M. M. **Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade**. Anais do XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

MUNIZ, M. A. **O Plano Diretor como Instrumento de Gestão da Cidade: o Caso da Cidade de Fortaleza - Ce**. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2006.

OLBERTZ, K. **Operação urbana consorciada**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEQUENO, L. R. B. **Análise sócio-ocupacional da estrutura intra-urbana da região metropolitana de Fortaleza**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, v.7, p.71-86, Fortaleza, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. **O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana**. Cadernos IPPPUR UFRJ, nº 1, 1991.

ROCHA, G. E. M.; HORTA, J. C. M. **PPP – Parcerias Público-Privadas – Guia legal para empresários, executivos, agentes de governo**. Belo Horizonte: Prax, 2005.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; KLINK, J. J. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?**. Novos Estudos. CEBRAP, p.89-109, 2011.

RUFINO, M. B. C. **Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção de espaço em Fortaleza.** Tese de doutorado São Paulo, 2012.

SILVA, P. R. F. G. **Indicadores ambientais do complexo hídrico Papicu/Maceió, Fortaleza – Ceará.** 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

SILVA, J. B.; GONÇALVES, T. E. **Urbanização e produção da cidade: Shopping Centers na dinâmica de novas centralidades em Fortaleza-CE.** Geosul, v.27, p.63-88, Florianópolis, 2012.

SOUZA, A. M. G. **Urbanismo neoliberal, gestão coporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras.** CADERNOS METRÓPOLE (PUCSP), v.20, p.245-265, São Paulo, 2018.

VASCONCELOS, F. P. et al. **Avaliação comparativa, temporal e cartográfica das principais lagoas litorâneas de Fortaleza (Ceará, Brasil).** Revista Geografica de America Central (online), v.2, p.1-12, 2011.

VILARINO, M. C. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para promoção de áreas em declínio.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo: mimeo, 2006.