

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

**Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias
fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas
em Fortaleza – CE.**

Carla Camila Girão Albuquerque.

São Paulo, 28 de agosto de 2015.

Carla Camila Girão Albuquerque

Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE.

Tese apresentada no programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito para a obtenção de título de doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. José Geraldo Simões Júnior

São Paulo, 28 de agosto de 2015.

A345r Albuquerque, Carla Camila Girão.

Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE / Carla Camila Girão Albuquerque - 2015.

226 f. : il. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

Bibliografia: f. 221 – 226.

1. Operação urbana consorciada. 2. Mais-valias imobiliárias.
3. Regime de exceção. I. Título.

CDD 711.5

CARLA CAMILA GIRÃO ALBUQUERQUE

REGIMES DE EXCEÇÃO E MOBILIZAÇÃO DAS MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS:
O CASO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS
EM FORTALEZA – CE.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

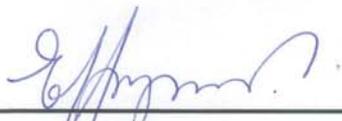
Orientador: Professor Doutor José Geraldo Simões Júnior

Aprovada em 28 de agosto de 2015.

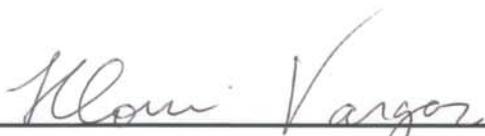
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre
Universidade de São Paulo



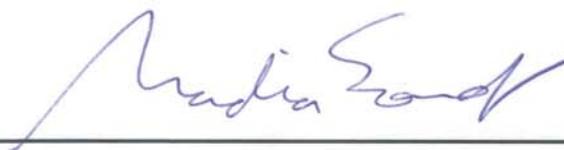
Prof.^a Dr.^a Eunice Helena Sguizzardi Abascal
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof.^a Dr.^a Heliana Comin Vargas
Universidade de São Paulo



Prof. Dr. José Geraldo Simões Júnior
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof.^a Dr.^a Nadia Somekh
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Para Gustavo, Lina e Luiza.

Este trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Apoio Pessoal de Nível Superior (CAPES)
e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

Resumo

Este trabalho procura contribuir com o debate acerca da centralidade dos Projetos Urbanos de caráter imobiliário viabilizados pelo uso do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada. A hipótese defendida indica que o instrumento, construído para a melhor e mais redistributiva produção do espaço urbano, vem sendo absorvido pelo setor imobiliário, em parceria com o Estado, para a gerência e direcionamento da estruturação urbana visando a mobilização de mais-valias fundiárias. Considerado como viabilizador de um Regime de Exceção à legislação urbana, tem assumido cada vez mais centralidade estratégica no escopo das políticas públicas urbanas no sentido de viabilizar ganhos econômicos privados significativos transformando o instrumento urbanístico em instrumento financeiro.

Apesar da abundância da literatura e pesquisas já produzidas sobre o tema das Operações Urbanas, pouco se tem sobre o contexto particular nordestino, especialmente Fortalezense, restando particularmente neste ponto uma relevante contribuição do trabalho. O levantamento, sistematização e análise de informações acerca da mobilização de mais-valias realizada em cinco casos de OUCs implementadas e em andamento demonstra que a lógica hegemônica familiar fundiária local influi sensivelmente nas decisões tomadas pelo poder público, que ainda não reflete uma lógica econômica global propriamente dita. Assim, o Estado, representado em seus diferentes níveis, vem arbitrando regimes de exceção e os legitimando, impondo uma forma de produção do espaço que prioriza a mobilização das mais-valias fundiárias pelo privado em detrimento do atendimento das necessidades sociais agravada pela quase nula recuperação da mais-valia se comparado com o ganho privado.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada, mais-valias fundiárias, regime de exceção.

Abstract

This work seeks to contribute to the debate about the centrality of Urban Projects of real estate character made possible by the use of urban instrument Operation Urban Syndicated. The hypothesis defended indicates that the instrument, built to the best and most redistributive production of urban space, has been absorbed by the real estate industry, in partnership with the State, for the management and direction of urban structure with a view to mobilizing capital gains land. Regarded as enabler of an exception scheme for urban legislation, it has taken on increasingly strategic centrality in the scope of urban public policies to enable significant private economic gains transforming the urban instrument financial instrument.

Despite the abundance of literature and research has produced on the subject of Urban Operations, little has been on the particular context Northeast, especially of Fortaleza, leaving particularly at this point a significant contribution of labor. The survey, systematization and analysis of information about the mobilization of capital gains realized in five cases of OUCS implemented and in progress demonstrates that local land familiar hegemonic logic influence significantly the decisions taken by the government, which still does not reflect a global economic logic itself. Thus, the State, represented at different levels, is arbitrating exception schemes and legitimizing, imposing a form of production of space that focuses on mobilizing capital gains land by private at the expense of meeting the social needs exacerbated by near-zero recovery the added value compared to private gain.

Keywords: Urban Operation Syndicated, land capital gains, exceptional regime.

Resumen

Este trabajo busca contribuir al debate sobre la centralidad de Proyectos Urbanos de carácter inmobiliario posible gracias a la utilización de instrumentos urbana Operación Urbana sindicado. La hipótesis defendida indica que el instrumento, construido para la mejor y más redistributivo producción del espacio urbano, ha sido absorbida por la industria de bienes raíces, en asociación con el Estado, para la gestión y dirección de la estructura urbana con el fin de movilizar a las ganancias de capital de la tierra. Considerado como facilitador de un régimen de excepción para la legislación urbanística, ha asumido centralidad cada vez más estratégico en el ámbito de las políticas públicas urbanas para permitir ganancias económicas privadas significativas transformando el instrumento instrumento financiero urbano.

A pesar de la abundancia de la literatura y la investigación ha producido sobre el tema de Operaciones Urbanas, poco ha estado en el contexto particular del noreste, especialmente de Fortaleza, dejando todo en este punto una contribución significativa de mano de obra. La encuesta, sistematización y análisis de información sobre la movilización de las ganancias de capital realizada en cinco casos de OUCS implementadas y en curso demuestra que las tierras locales familiarizados influencia lógica hegemónica significativamente las decisiones tomadas por el gobierno, que todavía no refleja una lógica económica mundial en sí. Por lo tanto, el Estado, representado en diferentes niveles, está arbitrando regímenes de excepción y legitimar, la imposición de una forma de producción del espacio que se centra en la movilización de las ganancias de capital por la tierra privada a costa de la satisfacción de las necesidades sociales exacerbadas por la recuperación de casi cero el valor añadido en comparación con la ganancia privada.

Palabras clave: Operación Urbana sindicados, las ganancias de capital de la tierra, del régimen excepcional.

Sumário

| | |
|---|------------|
| Introdução | 21 |
| Capítulo 1. O papel dos regimes de exceção na estruturação do espaço da metrópole. | 32 |
| Introdução | 34 |
| 1.1 Os Planos Urbanos e os regimes de exceção. | 34 |
| 1.1.1. Entre planos e projetos: regimes de exceção a partir da década de 1990? | 38 |
| 1.1.1.1. Plantas, planos de expansão e projetos urbanos de aformoseamento | 41 |
| 1.1.1.2. Urbanização acelerada, planos inócuos e a emergência do imobiliário | 47 |
| 1.1.1.3. Antecipação metropolitana x metrópole (1970-1990). | 56 |
| 1.1.1.4. Estratégias opostas, mas complementares (1990-2015). | 62 |
| Os Projeto Urbanos habitacionais | 74 |
| Projetos urbanos e Megaeventos | 79 |
| Os projetos urbanos turísticos | 90 |
| Considerações finais do capítulo | 94 |
| | |
| Capítulo 2. As Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza -CE. | 107 |
| Introdução | 109 |
| 2.1. As Operações Urbanas Consorciadas | 112 |
| 2.1.1. OUC Parque Foz Riacho Maceió: carência de terra na frente de mar. | 118 |
| 2.1.2. OUC Dunas do Cocó: viabilização de terras em áreas de proteção ambiental | 127 |
| 2.2.1.3. OUC Lagoa do Papicu: reincorporação de terra na dinâmica imobiliária urbana. | 133 |
| 2.2.1.4. OUC Jockey Clube: novas perspectivas imobiliárias à oeste. | 150 |
| 2.2.1.5. OUC Sítio Tunga: novas perspectivas à sudeste | 155 |
| Considerações finais do capítulo | 165 |
| | |
| Capítulo 3. Papel do Estado na mobilização das mais-valias fundiárias | 168 |
| Introdução | 170 |
| 3.1. Reprodução do capital no espaço e o papel do Estado | 171 |

| | |
|--|------------|
| 3.1.1. Recuperação e distribuição das mais-valias fundiárias | 179 |
| 3.2. Formação do Estado brasileiro. | 185 |
| 3.2.1. Um Estado periférico | 186 |
| 3.2.1.1. A sociedade e a ideia de sociedade | 193 |
| 3.2.1.2. A herança do “coronelismo” | 202 |
| 3.2.2. A democracia neoliberal e os impactos sobre o desenvolvimento urbano | 205 |
| 3.2.3. Estado de exceção | 214 |
| 3.3. Regimes de exceção no caso holandês | 224 |
| 3.3.1. Diferentes concepções do direito de propriedade e o papel do planejamento e da gestão da terra urbana | 226 |
| 3.3.2. Objetivos da política urbana e os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos na Holanda | 231 |
| 3.3.2.1. Política urbana no contexto holandês | 232 |
| 3.3.3. Os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos | 237 |
| 3.3.3.1. Estudos de caso | 241 |
| 3.3.3.2. Avaliação geral da implementação dos projetos | 246 |
| 3.3.3.3. Mecanismos e as possibilidades de recuperação de custos | 248 |
| 3.3.3.4. Construção de um instrumento alternativo | 251 |
| Considerações finais do capítulo | 255 |
| | |
| Capítulo 4. Regimes de exceção e mobilização das mais-valias: avaliação dos casos. | 257 |
| Introdução | 259 |
| 4.1. Construção dos indicadores de avaliação | 260 |
| 4.2. Avaliação das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza | 265 |
| 4.2.1. Processo de viabilização | 265 |
| 4.2.2. Processo de construção | 272 |
| 4.2.3. Geração das mais-valias | 281 |
| 4.2.4. Recuperação e distribuição das mais-valias | 288 |
| Considerações finais do capítulo | 293 |
| Componente político e da gestão urbana | 294 |

| | |
|------------------------------------|------------|
| Componente econômico | 297 |
| Componente fundiário e urbanístico | 298 |
| Considerações finais | 299 |
| Bibliografia | 307 |
| Anexos | 324 |

Introdução

Diante da fragilização do capital produtivo promovido em grande parte pela financeirização da economia, admite-se o protagonismo econômico da produção do espaço urbano (Lefebvre, 2006) e o reforço do moderno setor imobiliário (incorporador) como principal mobilizador das mais-valias urbanas. Este direcionamento tem resultado em estruturas urbanas voltadas às necessidades da (re)produção do capital e às exigências das infraestruturas que lhes são correlatas. Para o entendimento dessa distorção no processo de produção do espaço urbano que tem como fim o ganho privado, se faz essencial considerar a contradição do papel e atuação do Estado neste processo pelas evidências da participação direta do setor hegemônico imobiliário sobre as decisões tomadas pelo Estado. Este, que deveria assumir o papel de coordenador dos setores da sociedade, é a estrutura primeira que se reproduz através da concorrência e da produção de mercadorias. Segundo Offe, a ação do Estado que mais favorece a classe dominante está na rotina dos processos iminentes a ele (Carnoy,1988).

É preciso ainda admitir que esse protagonismo da produção do espaço não se trata de um fenômeno necessariamente contido no que se entende como contemporâneo, mas uma estratégia de captação econômica privada, por meio do setor público, que se verifica através da sedimentação histórica do processo de produção das cidades latino-americanas.

A pactuação entre privado e público vem minando sistematicamente tentativas legítimas de reação à este processo desigual e direcionado ao interesse privado do desenvolvimento da estrutura urbana. Evidencia-se isso pela utilização de instrumentos que a priori atuariam no nivelamento de assimetrias socioespaciais, tornando-as ainda mais profundas. Esse é o caso das Operações Urbanas Consorciadas, instrumento regulamentado pela inovadora legislação urbana brasileira, o Estatuto da Cidade, que vem se prestado especialmente a viabilizar Projetos Urbanos Imobiliários em detrimento de melhorias socioeconômicas de áreas degradadas. O caso da aplicação deste instrumento na capital cearense se mostra emblemático onde a escolha da localização, a organização e coordenação do projeto, a captura dos benefícios é centralizada pelos agentes privados. O Estado e seu aparato legal, como é sabido, servem como ferramental para a anulação de discordâncias, legitimação de decisões e como canal de transferência direta dos recursos econômicos públicos para o setor privado. A autocracia e o ataque direto

aos movimentos sociais questionadores podem ser mais facilmente percebidos também neste contexto.

Para avançar na percepção destes problemas, e perspectivas de superação, é preciso considerar que a formação do Estado latino-americano, especialmente o brasileiro e nordestino, foi forjado a partir de pactos culturais profundamente vinculados ao domínio oligárquico, de dependência e apadrinhamento, camuflados por ideais pouco condizentes com a realidade local. Esse entendimento da realidade, que o Estado não é nem nunca será neutro, que existe para mediar o processo de acumulação do capital e dele depende. Para avançar em possíveis tentativas de superação desta situação, seria possível considerar que por meio dessas relações de mercado, o Estado pudesse assumir de maneira mais efetiva o papel do mobilizador das mais-valias urbanas sem que se aprofundem ainda mais as desigualdades socioespaciais?

Existe a clara dificuldade do Estado em garantir a distribuição dos custos do desenvolvimento urbano a partir de Projetos Urbanos e a recuperação destes investimentos em relação aos reais ganhos privados. Se o principal argumento para viabilizar politicamente este tipo de investimento assenta-se no interesse público e social de uma determinada região ou fragmento da cidade, como mensurar esse retorno financeiro? Na verdade, a principal pergunta a ser respondida seria a de como mensurar e avaliar a atuação do setor público frente ao retorno do investimento: qual a relação deste retorno público e a medida do investimento que é diretamente apropriado pelo setor privado? Partindo do princípio que existe um retorno social deste tipo de estratégia urbana, como o retorno deste investimento se transforma em redistribuição?

Entende-se por **mobilização das mais-valias fundiárias** o controle do processo de viabilização, do processo de construção ou produção, da captação e distribuição das mais-valias fundiárias entre os agentes envolvidos (Cuenya, 2013).

O ganho privado se dá principalmente pelo controle da mobilização da mais-valia fundiária do produto imobiliário a ela vinculado viabilizada principalmente pela interferência pública, não apenas pela viabilização da infraestrutura urbana, mas principalmente pela legalidade de intervenções urbanas pontuais de interesse eminentemente privatista. A construção do que se pode chamar de uma política

urbana brasileira adota concomitantemente um caráter regulatório e flexível, a priori conceitos contraditórios, mas de fato complementares no atendimento de uma lógica de produção do espaço já consolidada. A agenda da gestão urbana vem sendo pautada pelo engendramento de mecanismos que permitem fornecer alternativas excepcionais às regras previamente estabelecidas. Entre os instrumentos clássicos ao suporte à política urbana, os planos diretores possuem caráter discursivo. Indo além, os instrumentos da política urbana de fato institucionalizados e que visam a flexibilização de regras de âmbito geral, como as Operações Urbanas Consorciadas, servem especialmente para a manutenção de um discurso hegemônico.

Existem duas dimensões contraditórias que vem justificando os regimes de exceção: se por um lado, procura-se remediar os danos socioambientais causados pelo acesso desigual à terra urbana ao reconhecer a cidade “real” através da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade, por outro, submete-se a organização do espaço urbano à lógica do negócio, flexibilizando premissas estruturantes em nome da oportunidade de atrair para a cidade o capital e subsídios estatais e com eles produzir a máxima eficiência econômica urbana.

Estratégias centradas nestas premissas, à primeira vista rivais, na prática não se tem mostrado excludentes. Algumas experiências em cidades brasileiras indicam a utilização simultânea de ambos os modelos numa mesma gestão ou entre níveis de gestão diferentes. Como exemplo, reconhece-se condições excepcionais da moradia por meio da urbanização e da regularização fundiária, assim como também a implantação dos Projetos Urbanos através de regimes de exceção. Ao adotar a estratégia de excepcionalidade, essencial ao crescimento econômico, a política urbana recai sobre os riscos de potencializar efeitos excludentes. Condutas fundamentais, que deveriam pautar uma política urbana que se resguardasse dos efeitos dos interesses pontuais, vem sendo aniquiladas, expondo ao risco a ação de esforços coletivos e verdadeiramente democráticos de mais longo prazo.

Procura-se observar no processo de produção do espaço urbano como os mecanismos de exceção são acionados. Neste caso, nos interessa especialmente as Operações Urbanas Consorciadas e parte-se do pressuposto que o instrumento vem sendo aplicado para viabilizar práticas voltadas à produção do espaço urbano

por meio de intervenções com impactante visibilidade pública, mas com mobilização de mais-valias operadas estritamente pela iniciativa privada, destacando-se neste contexto o caso de Fortaleza.

Os Regimes de Exceção são possibilitados por uma série de medidas urbanísticas extralegais, que assumem legalidade por meio de mecanismos especialmente desenhados para tal fim, ou seja, casos que não se aplicam aos demais processos urbanos regidos pela legislação.

Entendendo a Operação Urbana como um regime excepcional, porém legal, que viabiliza Projetos Urbanos Imobiliários, torna-se importante procurar aproximação conceitual destes termos. Diferentes conceituações de Projetos Urbanos podem ser encontradas na literatura. Projetos Urbanos constituem-se intervenções emblemáticas que envolvem grandes obras públicas de infraestrutura ou operações urbanas, que adotam a forma de programas de intervenção concretizadas em um conjunto de ações que, por sua integração, têm um impacto profundo no desenvolvimento da cidade. Podem assumir tipologias de recuperação de áreas industriais, portuárias, ferroviárias, centros históricos ou centralidades vinculadas a modos de produção ou transporte a serem atualizados (Someck, Klintowitz, 2009, p.03).

O termo pode também ter conotação genérica e designar qualquer intervenção de grande escala (de um conjunto residencial à reabilitação de centro urbano) de natureza pública ou privada. A grande escala, mas do que a área direta de abrangência supõe impactos na cidade como um todo, principalmente econômicos. Os eixos centrais de discussão dos Projetos Urbanos são: a gestão da terra, os marcos reguladores e seus mecanismos, as relações que se estabelecem entre os papéis público e privado, o financiamento e seus impactos econômicos, culturais, ambientais e urbanísticos (Lungo, 2004).

No Brasil os Projetos Urbanos têm sido conduzidos a partir de quatro perspectivas principais: revitalização de áreas estagnadas (centros históricos, áreas portuárias, estruturas ferroviárias, áreas industriais abandonadas); formatação de novas centralidades destinadas a acolher infraestruturas e serviços de alto nível (terciário superior); implantação de equipamentos de cunho cultural/turístico, e mais recentemente, intervenções capazes de receber demandas externas,

principalmente, megaeventos. Podem ser apontadas as principais características que tem marcado os Projetos Urbanos nas cidades brasileiras:

a) significativa valorização do solo dos empreendimentos foco dos projetos, assim como do seu entorno, inclusive aqueles que não participaram diretamente de sua concepção e viabilização. Isto torna o retorno econômico privado uma variável determinante do tipo e da localização da intervenção. Essa valorização é dada a partir de três elementos: investimentos públicos nas infraestruturas necessárias ao projeto, investimentos privados no desenvolvimento do produto imobiliário, e pela flexibilização de uso, parâmetros construtivos e parcelamento do solo.

b) a gestão dos projetos requer instâncias de negociações e acordos entre diferentes agentes públicos e privados envolvidos não comumente acionados. Estes acordos são fundamentais para a determinação da divisão dos benefícios gerados pela valorização imobiliária.

c) extrapolações orçamentárias dadas pelo aumento não previsto dos custos envolvidos para a realização do projeto (abandono de obras, orçamentos imprecisos, corrupção e desvio de financiamentos);

d) processo de gentrificação, já que, muitas vezes, a viabilização da intervenção resulta na expulsão dos moradores originais, devido a mudança dos usos, bem como na extrema valorização do espaço urbano do entorno;

e) retorno público difuso, de difícil dimensionamento e verificação, geralmente relacionado à disponibilização de espaços públicos e geração de emprego e renda.

Estes impactos, citados acima de forma genérica, apresentam particularidades em cada cidade. Em Fortaleza, sua condição de metrópole nacional periférica, como outras aglomerações urbanas da Região Nordeste (destacando-se ainda nesse contexto Salvador, Recife e Natal), revela-se em um momento de produção do espaço urbano que, apesar de procurar seguir um movimento internacional, é muito determinada pelas formas de enlace entre capital e elite imobiliária/fundiária local. Este modelo, a despeito do crescimento econômico, vem aprofundando os traços de segregação espacial, com a separação cada vez

mais marcante dos espaços da pobreza que hoje ultrapassam os limites da cidade e alcançam a rede metropolitana.

Apesar de ser um instrumento urbanístico que visa um tipo especial de investimento de iniciativa pública ou privada, deve ser orientada por pelo interesse público que visam a transformação estrutural de alcance coletivo. Neste sentido, afirma-se a OUC foi incorporada pela dinâmica imobiliário e seus artifícios utilizados de forma a não atender às premissas básicas. Neste sentido, o trabalho contribui no sentido de explicitar a exacerbação da incorporação do instrumento OUC de forma divergente para a qual foi pensada, destacando a pouco conhecida experiência cearense.

Hipóteses

O trabalho procura demonstrar que o instrumento Operação Urbana Consorciada, apesar de legal e criado para possibilitar exceções a partir da ideia de flexibilização de parâmetros urbanísticos, vem sendo utilizado não como um instrumento urbanístico, mas como um instrumento financeiro e é controlado pelo capital privado, responsável pela mobilização das mais-valias fundiárias geradas em consequência da viabilização de Projetos Urbanos de caráter estritamente imobiliário.

Em Fortaleza afirma-se o determinante papel das forças hegemônicas locais formadas por grupos familiares de grandes proprietários fundiários, que detém o controle do Estado e impõe uma lógica própria aos projetos urbanos viabilizados pelas OUCs em Fortaleza. Esses projetos vêm tomando centralidade estratégica no escopo das políticas públicas urbanas no sentido de viabilizar ganhos econômicos privados em um volume e velocidade nunca antes experienciados na capital Cearense.

Objetivos

O objetivo do trabalho é analisar cinco Operações Urbanas Consorciadas desencadeadas a partir da década de 2000 em Fortaleza e demonstrar como este instrumento é absorvido pela lógica financeira da produção do espaço em um

contexto econômico periférico. Como objetivos específicos, o trabalho procura ainda:

- Contextualizar historicamente o processo de produção do espaço urbano em Fortaleza frente aos instrumentos de planejamento para esclarecer como se deu este distanciamento;
- Levantar informações sobre o processo de implementação das OUCs em Fortaleza;
- Analisar a experiência Holandesa, a priori oposta, no que diz respeito à lógica de planejamento e frente ao papel do Estado como mobilizador das mais-valias urbanas;
- Sistematizar um referencial teórico e conceitual que ajude à esclarecer o processo de controle por parte da iniciativa privada da mobilização das mais-valias fundiárias em um contexto econômico periférico;
- Construir e aplicar parâmetros de análise das Operações Urbanas Consorciadas visando a indicação do alcance ou não dos objetivos da política urbana no que diz respeito à mobilização das mais-valias fundiárias;

Metodologia

O trabalho foi realizado em três etapas principais. Na Etapa 1 o processo de investigação procurou esclarecer conceitualmente e estabelecer um referencial teórico com vistas ao esclarecimento do problema que se buscava explicar. Em um primeiro momento uma abordagem mais geral sobre o processo de financeirização da economia global e os impactos na cidade. Para a transição e entendimento destes aspectos na realidade brasileira, foi realizada uma breve investigação sobre os aspectos formadores do ideário brasileiro frente à economia e à sociedade.

A discussão que se desenvolve ao longo do referencial teórico foi apoiada em diversos autores responsáveis por reflexões acerca das contradições do Estado Capitalista e seu reatamento na política urbana local. Foi necessário conferir um quadro teórico consistente à análise do Estado Capitalista e do Estado de Exceção em particular. A premissa básica adotada consiste na contradição na qual o Estado

é submetido, já que deve assegurar a criação e a reprodução das condições de acumulação, e por outro, deve acomodar as contradições próprias dessa reprodução e buscar a sua legitimação. Os Projetos Urbanos, meio adotado da política urbana local, é portador destas mesmas contradições. Neste caso sendo necessário, em um primeiro momento, o aprofundamento teórico sobre a inserção da sociedade brasileira e sua absolvição pelo capitalismo de ordem periférica. A última aproximação, chegando à cidade de Fortaleza, foi realizada uma contextualização destes aspectos em uma escala local, a partir da atuação dos agentes locais.

Este referencial permitiu a construção de um suporte teórico para a formação de um juízo sobre as referidas temáticas e a construção dos instrumentos de análise.

No que diz respeito à construção conceitual da tese, dois temas parecem ser os mais relevantes: o regime de exceção e a mobilização das mais-valias fundiárias. As temáticas foram estudadas a partir de uma ampla revisão bibliográfica, crítica teórica e de uma reflexão empírica sobre o caso de Fortaleza por meio de uma aproximação sobre os mecanismos que viabilizaram Projetos Urbanos, cujo recorte temporal é estruturado a partir da década de 2000. Esta etapa foi construída a partir do cruzamento teórico-prático a fim de formar um juízo de valor acerca dos regimes de exceção.

Antes de alcançar a pesquisa empírica sobre as OUCs em Fortaleza, foi realizada uma pesquisa sobre a experiência de Projetos Urbanos Imobiliários no contexto Holandês, extremo antagônico ao encontrado localmente possibilitado em uma missão de estudo vinculado a um projeto de pesquisa que tinha como objetivo a construção de um repertório internacional de mecanismos institucionais alternativos neste mesmo contexto de atração de oportunidades econômicas, mas que possibilitassem regimes inovadores de recuperação da valorização imobiliária, de gestão da terra e da propriedade urbana em vigor nas grandes cidades europeias.

A etapa seguinte consistiu na avaliação dos impactos e conflitos decorrentes do regime de exceção em foco, as Operações Urbanas Consorciadas, por meio de Projetos Urbanos Imobiliários em Fortaleza. Para melhor precisar a abordagem, a avaliação se concentra nas etapas que caracterizam a mobilização das mais-valias.

Para cada uma das etapas foram determinados critérios que permitem aferir o maior ou menor alcance ou sucesso de cada aspecto. Em um segundo momento, foram elencados três componentes de análise pelas quais se extrai possíveis conclusões.

A parte empírica consistiu no levantamento dos Projetos Urbanos Imobiliários implantados em Fortaleza via Operações Urbanas Consorciadas, problematizando os objetivos ou características dominantes, os agentes promotores, a localização da intervenção e o momento histórico. Para tanto, foram resgatadas algumas explicações dessa trajetória a partir das principais motivações, discursos e ações do conjunto de atores políticos e econômicos envolvidos com a realização das supracitadas intervenções. Está dividida em dois tipos diferentes de informações:

a) Projetos Urbanos e planos diretores: consiste na abordagem em paralelo das diretrizes gerais dos planos urbanos viabilizados para Fortaleza e sua implementação e os Projetos Urbanos desencadeados ao longo do tempo;

b) Operações Urbanas Consorciadas: levantamento do contexto, estado da arte e perspectivas futuras nos cinco casos avaliados.

São identificados a partir daí impactos socioespaciais em Fortaleza por meio da percepção sobre transformações nos materiais disponíveis na mídia local e nas documentações oficiais (legislações municipais, diários oficiais, relatórios de impacto ambiental, entre outros). Como se trata de um método qualitativo, se fez uso da descrição, análise e interpretação dos dados e informações.

A construção dos critérios de avaliação partiu do pressuposto que a mobilização das mais-valias é variável significativa para o alcance de objetivos projetados em cada Projeto Urbano Imobiliário. A pesquisa busca demonstrar como os regimes de exceção, através dos quais os Projetos Urbanos Imobiliários vêm sendo viabilizadas, no caso as Operações Urbanas, modificaram as instâncias compensatórias, reguladoras e participativas essenciais das diversas esferas de gestão da política urbana local.

Para análise dos estudos de caso, documentos públicos disponíveis foram consultados no intuito de levantar informações sobre uma série de critérios

elencados e ponderados a partir a aferição do alcance dos Projetos Urbanos Imobiliários viabilizados pelas Operações Urbanas Consorciadas em quatro critérios principais acerca da mobilização das mais-valias: 1) viabilização; 2) construção; 3) geração das mais-valias fundiárias; e 4) recuperação e distribuição das mais-valias. Para o alcance dos objetivos estabelecidos e teste das hipóteses levantadas, três componentes de análise sintetizam as principais conclusões: político e da gestão; econômica e financeira; dimensão fundiária e urbanística.

Para a verificação hipótese, foi realizado o confronto dos resultados obtidos nas etapas de pesquisa com vista à identificação das vinculações existentes entre a montagem e a intensidade de usos de mecanismos que viabilizam os Projetos Urbanos, os padrões de governança e de participação identificados na execução da política urbana e os impactos das intervenções no processo de produção do espaço da cidade, principalmente aqueles relacionados a mobilização de mais-valias fundiárias.

A verificação foi estruturada a partir da identificação dos benefícios e beneficiários do regime de exceção, tanto do ponto de vista da sociedade civil, como do ponto de vista do Estado na forma de inscrição das suas demandas no corpo das leis, no corpo dos programas municipais e estaduais de investimento, nas práticas da política urbana, nas melhorias pontuais da cidade e na valorização da terra. Do ponto de vista dos governantes, na forma das suas respostas aos requisitos da acumulação do capital e à necessidade da sua legitimação política.

A organização final do texto, contudo, obedeceu uma ordem diferente das etapas realizadas. Se mostrou mais prudente partir inicialmente para a descrição do problema no primeiro capítulo que trata do processo de consolidação da estrutura urbana de Fortaleza a partir dos processos e formas de produção, e sua relação com os regimes de exceção. A partir de um breve olhar sobre a construção do espaço no tempo, indicações sobre o uso permanente dos regimes de exceção torna-se evidente até culminar na utilização das Operações Urbanas Consorciadas, abordadas no Capítulo 2.

O terceiro capítulo trata das possíveis explicações dadas pelo referencial conceitual e teórico acerca do contexto expresso nos capítulos anteriores. O quarto e último capítulo trata especificamente da abordagem dos critérios de análise que permitem

mensurar qualitativamente a capacidade de mobilização das mais-valias urbanas e avaliar os projetos a partir das dimensões analíticas elencadas.

Como dito anteriormente, espera-se contribuir com as discussões sobre o uso do instrumento Operação Urbana Consorciada principalmente pela explicitação de um contexto econômico periférico ainda pouco explorado na literatura e pesquisas em geral visando o esclarecimento do domínio das forças políticas e econômicas locais em um contexto pré-capitalista, vinculado fortemente à propriedade familiar oligopolizada da terra.

**Capítulo 1. O papel dos regimes de exceção na
estruturação do espaço da metrópole.**

Introdução

Aborda-se neste primeiro capítulo o processo de estruturação da cidade de Fortaleza a partir da construção de um paralelo entre o discurso dos instrumentos de planejamento centrados nos Planos Urbanos e seu afastamento do que de fato foi realizado.

Ao procurar os efeitos dos planos urbanos sobre a estruturação da cidade de Fortaleza, entendida sob sua dimensão socioespacial, ou seja, pela relação entre a conformação do espaço físico (ruas, quadras, edifícios, praças, bairros) e organização social (distribuição da população frente a renda, escolaridade, necessidades econômicas) constata-se que pouco ou nada se consegue relacionar diretamente. Se não foi a partir dos planos urbanos, que a estruturação da metrópole foi viabilizada, quais os mecanismos que de fato foram utilizados para este fim? Para Lefebvre (1999), o conceito de estrutura urbana decorre de uma determinada forma que guarda relação com uma função. Qual seria a função do espaço urbano? Ao responder a segunda questão, pode-se então aproximar-se da resposta da primeira questão.

Busca-se na revisão das condições históricas da produção do espaço urbano de Fortaleza compreender a estruturação da metrópole a partir dos regimes de exceção e sua articulação aos processos mais recentes.

1.1 Os Planos Urbanos e os regimes de exceção.

O Plano Urbano consiste em um documento escrito que procura transformar questões extremamente complexas em soluções técnicas racionais e convenientes aos problemas colocados pelas diversas classes. Organiza (aparentemente) a convergência dos diferentes grupos sociais e funções urbanas num todo coerente. Assegura um instrumento de mediação e de negociação entre a classe dominante, considerando as diversas exigências necessárias à realização de seus interesses gerais. É também instrumento de negociação frente às pressões e reivindicações das classes sociais dominadas. O plano urbano torna-se assim um instrumento privilegiado de tradução ideológica dos interesses de classe, desenvolvendo ao máximo as capacidades de integração social, função primeira da ideologia

dominante (Castells, 1979). É nesta capacidade dos planos urbanos em ser um quadro de negociação social condicionado e institucionalizado, que explica o empenho das diferentes tendências políticas em se apropriar dos órgãos de planejamento, transformando-os em instrumentos políticos.

A respeito da definição da produção do espaço, tem-se como pressuposto a concepção de Lefebvre (2006) sendo entendido como condição, meio e produto do processo de reprodução social. Com base nisso, algumas interrogações sobre a problemática urbana contemporânea que envolve o planejamento e seus mecanismos podem ser colocadas não como exceções, mas como um processo repetitivo. Pois se, por um lado, é possível reconhecer que há especificidades na configuração do espaço urbano contemporâneo, profundamente marcado por parâmetros de eficiência frente à lógica de reprodução do capital; por outro, é preciso admitir que não se trate de um fenômeno embutido às especificidades contemporâneas.

Pensa-se, por exemplo, a respeito da “haussmannização”. Geralmente entendida como a importação de um modelo de renovação cuja característica principal seria a destruição da malha urbana existente para a incorporação e imposição de um esquema arquitetônico e urbanístico estilístico, alguns autores, entre eles Simões (2009), Pinheiro (2002) e Jordan (2004), tem considerado também com um ideário de cidade, visando atender, a partir da gestão urbana, um contexto econômico. Estes autores adotam como definição deste conceito um projeto de intervenção na estrutura urbana marcado pela aliança do setor público com as sociedades imobiliárias e de financiamento, com o objetivo de promover intervenções no tecido construído visando o lucro privado. Para alcançar este fim, uma série de estratégias e mecanismos de viabilização econômica e urbanística é construída. De acordo com Pinheiro (2002), a “haussmannização” é “símbolo da autoridade administrativa contra a democracia, da norma administrativa contra a livre criação, como o símbolo de uma burguesia que atropela o proletariado, fazendo da cidade a sua imagem e semelhança [...]” (Pinheiro, 2002, p. 80).

Entre as diversas possíveis definições encontradas de Projetos Urbanos, destaca-se uma aproximação entre todas elas que particulariza as intervenções desencadeadas na contemporaneidade: novas perspectivas de gestão partilhada

entre público e privado. Atesta-se, dessa maneira o caráter inovador dos Projetos Urbanos de Haussmann ainda no século XIX, já que supunham mecanismos que agilizavam os trâmites de desapropriação e de indenização, assim como viabilizavam rapidamente a reconstrução de novas edificações nas novas avenidas abertas a partir das desapropriações em massa. Uma série de mecanismos foram sendo desenhados, implementados e aprimorados visando possibilitar tal agilidade. Entre eles, destacam-se os seguintes: Sistema de Empréstimos e Fundo Público de crédito (*Caisse de Travaux*); Gastos-produtivos ou Auto-financiamento; Regime de Concessões; Desapropriações por interesse público (Albuquerque, 2011) (Quadro 1).

Síntese dos instrumentos urbanísticos inovadores utilizados nas reformas de Paris.
Fonte: Síntese realizada pela autora a partir de Jordan (2004).

| QUADRO 1 | Mecanismos | Características e definições |
|----------|--|---|
| | Sistema de empréstimos (<i>Caisse de Travaux</i>) e Fundo público de crédito | Sistema de financiamento a partir de um fundo público alimentado pelo governo central direcionado à empreendedores privados que usufruísem do regime de concessão. Posteriormente foi criado o sistema de venda de Certificados de Depósito, ou seja, uma venda antecipada de construções “virtuais” nas áreas dos projetos para a captação de recursos. |
| | Gastos-produtivos | Para equilibrar o orçamento público, era processada a revenda dos terrenos desapropriados aos construtores depois da abertura das novas ruas e da introdução da infraestrutura pelo governo. A posterior venda de lotes ao longo das avenidas abertas (com a obrigação de reconstrução segundo os novos cânones estéticos) gerava uma mais-valia que cobria os custos do desenvolvimento urbano. |
| | Regime de concessões | Um sistema de concessões foi articulado para que as empresas privadas tivessem a responsabilidade sobre as operações viárias e de reconstrução dos novos prédios, assim com posterior direito pleno de revenda dos imóveis. Na concessão, o licitante suportava os custos das desapropriações, das obras rodoviárias (que antes eram feitas pelo estado) e a construção dos edifícios nas margens das vias. Com este sistema, o governo de Paris obtinha gratuitamente (teoricamente) o espaço desejado para o novo sistema de vias e as concessionárias faziam as benfeitorias sobre os terrenos que revendessem por um valor acima daquele que foi adquirido. Contudo, as empresas que ganhavam a concessão para explorar o eixo, demoravam muito tempo para executar os edifícios, gerando retenção especulativa dos imóveis visando maiores ganhos com a valorização do preço. |
| | Desapropriações por interesse público. | Para possibilitar um ganho imobiliário que viabilizasse a sustentação dos projetos urbanos, a dimensão das desapropriações foi ampliada para além do eixo de alinhamento das vias, praças e parques. O governo de Paris estendeu o benefício dos empreendedores privados dos projetos urbanos dando o direito de expropriar uma área que incluía quarenta metros de terra de cada lado ao longo das avenidas para criar neste espaço novos produtos imobiliários. O projeto urbano, desta forma, e viabilizado pela legislação, tornou-se uma forma de espoliação sem precedentes. |

Segundo Simões (2009), a haussmannização relaciona-se mais a um processo ou uma forma de intervenção que foi sendo submetida à releituras e adaptações em diferentes contextos e em diferentes períodos, objetivando alcançar uma imagem modernizada de cidade, com o fim de privilegiar as necessidades de um determinado grupo social (a burguesia).

Na América Latina, a urbanização aconteceu vinculada aos processos econômicos que não foram resultantes da industrialização já que as cidades latino-americanas nascem a serviço das relações comerciais internacionais. O processo de urbanização é uma variável dependente, resultante de sua incorporação no mercado mundial (Pinheiro, 2002). A reprodução do “tipo haussmanniano” no Brasil pode ser entendido a partir desta contextualização: a construção de uma imagem de cidade moderna (projeto político-econômico), a partir de uma apropriação parcial da experiência urbanística (dependência colonial e atraso cultural).

Apesar da readequação do espaço urbano às exigências de uma nova realidade econômica (reformas portuárias, reestruturação viária, novos meios de transportes e industrialização), os padrões estéticos acabaram se tornando o elemento central, e quase exclusivo, do projeto de cidade.

Nos projetos urbanos realizados nas cinco maiores capitais brasileiras do período, constata-se, no geral, um processo de assimilação simplificada deste ideário, objetivando a constituição de “cenários de modernidade” nas áreas centrais dessas cidades, de forma a adequar a imagem dos centros nodais da internacionalização da economia brasileira a um padrão urbanístico consagrado internacionalmente (Simões, 2009, p.1).

Lê-se que a “haussmannização” contemporânea, afinada à globalização, pode ser também chamada de “urbanismo de mercado” (Ferreira, 2010, p.185) quando o uso dos projetos urbanos como alavanca de valorização imobiliária continua recorrente. As parcerias público-privadas aparecem como meio para viabilizar tais transformações urbanas.

Segundo Ferreira (2010), o planejamento urbano de cunho modernista cedeu espaço. A pouca flexibilidade e seu caráter regulatório é suprimido para dar lugar a

uma nova estratégia, principalmente voltada a um gerenciamento da cidade mais ágil e eficaz para integrá-la à lógica econômica. A concepção de um tipo de estruturação urbana para garantir a sobrevivência das cidades no competitivo contexto da globalização econômica: aquela estrutura capaz de potencializar a acumulação do capital.

A conexão entre interesses públicos e privados forma o paradigma do processo de produção do espaço que transforma espaços urbanos em oportunidade para o capital imobiliário. O evidente resultado é um forte processo de valorização fundiária que transforma estes setores da cidade em nichos de oportunidades para o capital, alavancados e viabilizados pelo apoio do Estado (Ferreira, 2010).

1.1.1. Entre planos e projetos: regimes de exceção a partir da década de 1990?

Grande parte dos autores que se debruçaram sobre as condições específicas da consolidação da estrutura urbana de Fortaleza enquanto metrópole nacional, inserida em um contexto econômico global (Bernal, 2004, Gondim 2007 e Aciolly, 2008), indicam a década de 1990 com marco da adoção do governo neoliberal, e junto dele as práticas urbanas mais flexíveis e permissivas à lógica de acumulação do capital. Contudo argumenta-se que esta lógica vem sendo a característica essencial da estruturação da metrópole.

O estado do Ceará tem ocupado uma posição periférica no conjunto dos interesses econômicos e geopolíticos desde seus primórdios coloniais. Sua tardia incorporação pelas relações capitalistas não significa, contudo, sua exclusão de um projeto econômico global e a importância deste contexto para as mudanças urbanas estratégicas que se sucederam em Fortaleza. A recente estratégia adotada para a reprodução do capital por meio da produção do espaço em Fortaleza (em destaque pelo uso das Operações Urbanas) possui forte vínculo com a formação da metrópole.

A fundação de vilas e a articulação de uma rede urbana se deu ao longo das estradas das “boiadas” que ligavam o litoral leste nordestino aos “portos de sertão”, como eram conhecidos os portos das cidades do litoral norte da região (Jucá Neto, 2007)

(Figura 1.1). Por não ter sido beneficiada diretamente pelos ciclos econômicos do litoral nordestino do século XVIII, e por diversos outros impedimentos de ordem geográfica, política e econômica tais como o desconhecimento técnico do território, a ausência de riscos de invasões e a baixa rentabilidade da pecuária extensiva, Fortaleza não se mostrou a priori como centro preferencial de desenvolvimento econômico e urbano cearense. Na contramão das hoje grandes cidades nordestinas Recife e Salvador, Fortaleza ocupava um papel coadjuvante na rede urbana local¹.

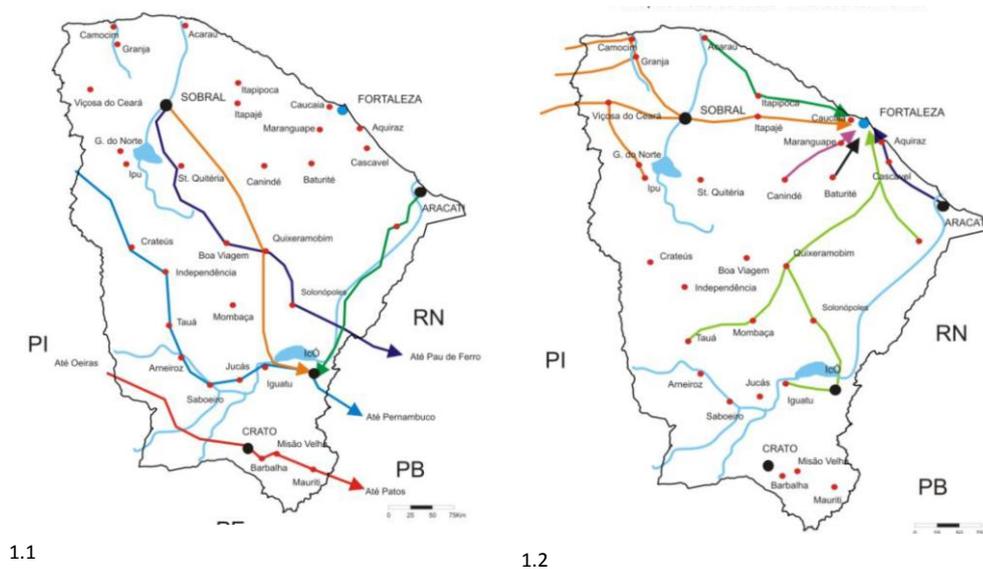


FIGURA 1

1.1. Principais rotas do Ceará até meados do séc. XVIII.

1. 2. Principais rotas do Ceará no final do séc. XVII e XIX.

Estradas das boiadas e rede urbana cearense. A análise da situação geográfica das vilas fundadas no território cearense evidencia a sua localização como estratégica para a produção, reprodução e circulação da atividade da pecuária. Elas se encontravam no cruzamento das estradas dos vaqueiros, nos locais de boas pastagens e na foz dos principais rios da Capitania cearense: os rios Jaguaribe, Acaraú e Coreaú.

Fonte: Aragão, 2010, p.48

Como característica da economia nordestina, a pecuária é entendida por Furtado (1997) como de subsistência dado seu caráter subsidiário a economia açucareira. Esse contexto econômico atribuiu forma e conteúdo particulares para o território cearense. Completando esta afirmação, Lemenhe (1991, p.43) coloca que mais do que o sistema produtivo, as estratégias de comercialização foram fundamentais para os limites da acumulação da economia cearense² e pela consequente frágil estruturação de sua rede de cidades.

¹ A pecuária extensiva era o principal foco econômico sendo o litoral mero ponto administrativo e o interior estruturado e mais conectado economicamente pelos caminhos das boiadas, destacando-se as cidades de Sobral, Ico e Aracati.

² Junto às características do sistema de produção, a “peculiar inserção dos produtos no mercado português (oferta maior que demanda)”, “o controle metropolitano na captação do excedente (sob a forma de bens e tributos)” e a

Apenas a partir da emancipação administrativa de Pernambuco, em 1799, quando toda a produção do couro e do algodão para o mercado externo era escoada exclusivamente pelo porto do Recife, Fortaleza passa a assumir a construção de sua feição característica até os dias de hoje: centro portuário de importação/exportação e cidade comercial, núcleo matriz único da rede urbana do estado. Entre 1860 e 1870, a cidade consolida sua hegemonia como polo econômico e social da rede urbana cearense muito influenciada pela expansão das relações econômicas comerciais junto ao mercado externo inglês (Figura 1.2). É a partir deste ponto que a urbanização se apresenta como marca singular do processo de acumulação capitalista na cidade. Também é a partir deste ponto que a ação dos diferentes agentes que produzem o espaço urbano passa a ser dirigida para a estruturação da cidade de acordo com interesses econômicos específicos.

Neste contexto, o Estado passa a utilizar instrumentos que visam a condução da capacidade da cidade de acumular riqueza: a partir da segunda metade do século XIX, foram elaboradas para Fortaleza orientações urbanísticas para este fim. Procura-se evidenciar, a partir de um breve olhar sobre as estratégias de desenvolvimento urbano, que a posição periférica e tardia da capital cearense persegue e caracteriza a consolidação da metrópole desde seus primórdios coloniais e que a corrente adoção do marco neoliberal (a partir dos anos 90) como ponto de inflexão da política urbana de caráter flexível (via regimes de exceção) e acomodada aos interesses do capital na verdade mostra-se consolidada como mecanismo essencial da prática de produção do espaço urbano desde sempre.

Procura-se esclarecer alguns aspectos particulares no contexto da estruturação urbana da cidade de Fortaleza e sua relação frente ao processo de planejamento urbano por meio dos planos urbanísticos ao longo do tempo. Para isso, optou-se por dividir a abordagem em quatro períodos marcados por contextos políticos e econômicos particularizados: de 1829 a 1930; de 1930 a 1970; de 1970 a 1990; e de 1990 a 2015 conforme Figura 2.

“intermediação pernambucana na apropriação”, diretamente relacionada com a atividade comercial, também explicam a baixa capacidade de acumulação da economia cearense (Jucá Neto, 2007, p. 172)

| | 1930 | 1970 | 1990 | 2015 | |
|----------|------------------------|--|--|--|--|
| planos | nomeclatura | pioneiros | planos de remodelação | planos regionais integrados | planos de desenvolvimento urbano |
| | tipo | levantamentos/ plantas de expansão urbana | plano urbanos | planos metropolitanos | planos urbanos |
| contexto | político/ econômico | Império Primeira República - pecuária extensiva; - rede urbana interior; - cidade-capital portuária mercantil; - comércio internacional | Revolução de 30: projeto nacionalizante e centralização política - isolamento econômico de Fortaleza no estado: foco de intensos fluxos migratórios; - integração rede urbana brasileira: mercado de consumo sudeste industrializado. | Ditadura militar - desenvolvimento metropolitano; - política urbana centralizada (industrialização e produção habitacional); - consolidação da metropole | Redemocratização (remunicipalização da política urbana) - MNRU x PE - Globalização (competição, turismo e industrialização) - "Governo das Mudanças" - financeirização urbana. |
| | nome dos documentos | - Planta do Porto e da Villa da Fortaleza (1824) - Código de Postura (1835) - Planta de 1850 - Planta de 1856 - Planta Exata da Cidade (1859) - Código de Posturas (1865, 1870 e 1879) - Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios (1875) - Planta da Cidade de Fortaleza/ Capital da Província do Ceará (1888) | - Código de Postura (1932) - Planta de 1932 (levantamento) - Plano de Remodelação e Expansão Urbana (1933) - Carta da cidade de Fortaleza e Arredores (levantamento) - Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1948) - Código Urbano de Fortaleza (1948) | - Plano Diretor da Cidade de Fortaleza (1963); - Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf) (1972); - Plano Diretor de Fortaleza (1979); | - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR) (1992) - Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) - REG PDP- For (Código da Cidade) (2015) |

FIGURA 2

Linha do tempo relaciona os planos urbanos aos contextos político/econômico.

Fonte: elaborada pela autora.

1.1.1.1. Plantas, planos de expansão e projetos urbanos de aformoseamento (1829-1930).

Apenas com a tardia consolidação da hegemonia de Fortaleza na segunda metade do século XIX como cidade-capital-portuária-mercantil, o ideário modernizador pela realização de obras públicas de grande monta e visibilidade foi desencadeada. A realização da cidade moderna e salubre, desponta sob forma de obras de infraestrutura urbana (abastecimento de água e esgoto subterrâneos), de equipamentos culturais com estilo arquitetônico sob influência internacional e pelo investimento no espaço público enquanto formador da nova imagem urbana atrelada a uma nova elite econômica local³. Nas primeiras três décadas do século XX, a base de referência para o planejamento urbano eram as plantas oficiais elaboradas ainda no século XIX.

Os fluxos migratórios, originalmente desencadeados pelos períodos de estiagem, também esclarecem a atuação do poder público junto ao espaço urbano no sentido de “disciplinar” e “orientar” o recebimento dessa população: a promoção de frentes de trabalho para a construção de equipamentos urbanos e “aformoseamento” dos espaços públicos⁴, assim como seu confinamento espacial

³ Sobre as intervenções urbanas neste período na cidade de Fortaleza, recomenda-se a leitura da obra de Ponte (1999): Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social (1860-1930).

⁴ Praça do Ferreira, Praça Marques do Herval, Teatro José de Alencar.

nos campos de concentração, ou “currais” de “flagelados” ou mendigos da seca, impedindo sua livre circulação na cidade (Figura 3.1).

FIGURA 3

3.1. Morro do Ouro, primeiro assentamento precário da cidade de Fortaleza ao longo do então ramal Fortaleza-Baturité, em 1928.

3.2. Rua Major Facundo, via aformoseada.

3.3. Avenida Santos Dummont, década de 30. Expansão urbana em direção a porção leste da cidade.

Fonte: Arquivo Nirez



No início do século XX os discursos modernizadores da administração local ainda enfatizavam o “aformoseamento urbano”, o “saneamento” e a “higienização pública” formalizados com a remodelação e seletividade do espaço das elites locais (Figura 3.2). A década de 20 marca com maior vigor a divisão social do espaço urbano pelo deslocamento das residências das elites agrárias, comerciais exportadora-importadora e financeira do centro da cidade para os novos bairros

estritamente residenciais: Fernandes Távora e Jacarecanga (década de 20), Praia de Iracema, Benfica e Joaquim Távora (décadas de 30 e 40) assim como os novos loteamentos à leste do centro ao longo do eixo da Av. Santos Dummont. Para este fim, novas vias de acesso a estes bairros são viabilizadas pelo poder público (Figura 3.3).

A atividade de planejar a estruturação do espaço urbano não era ainda dada como estratégica para a potencialização da acumulação capitalista. Também não acompanhou a velocidade dos processos econômicos (desencadeados principalmente pelo mercado externo) e políticos (diferentes condutas decisórias vinculadas ao império e primeira república: centralização e descentralização administrativa). Ou seja, os elementos influenciadores das transformações partiam de condições alheias aos processos locais. Neste contexto, as estratégias para a cidade eram caracterizadas pelas intervenções urbanas pontuais, de caráter corretivo ou adaptativo. Os impactos locais de projetos de âmbito regional não eram visualizados a priori e seriam sentidos economicamente em um momento posterior.

Para proceder com as intervenções urbanas atreladas ao conceito sanitarista, os Códigos de Obras eram constantemente atualizadas visando viabilizar mecanismos de interferência por parte do poder local na produção do espaço urbano, contudo, ainda restritos a escala do lote (Quadro 2). As intervenções em maior escala seguiram duas condutas principais: melhorias dos espaços públicos frequentados pelas elites locais, e a utilização das obras viárias visando a abertura de novas frentes de expansão de acordo com a lógica de deslocamento dada pela burguesia comercial local. Neste caminho, um volume considerável de desapropriações era realizado, detonando um processo de separação social no espaço urbano, tão característico da metrópole atual.

Dependendo do momento político, interferências do governo central e governo local, sem diálogo prévio, moldaram o processo de estruturação do núcleo da metrópole, que organizou a futura expansão urbana radial que se consolidaria nas três décadas seguintes (Quadro 3). Destaca-se ainda a importância do funcionamento da ação dos atores locais para o entendimento da emergência o setor imobiliário e suas estratégias de operação a partir da década de 1930.

QUADRO 2

Documentos de orientação para a estruturação da cidade de Fortaleza 1824-1893.

Fonte: elaborado pela autora.

| Documento | Ano | Autoria | Objetivos | Gestão |
|--|------|-----------------------------------|---|-------------------------------|
| Planta do Porto e da Villa da Fortaleza | 1824 | Eng. Antônio José da Silva Paulet | Orientar a expansão urbana por meio de um traçado regular. Indicação de espaços públicos e privados. | Cel. Manuel Inácio de Sampaio |
| Código de Posturas | 1835 | Câmara Municipal | Licença de construção como primeiro dispositivo de controle da ação privada | - |
| Planta | 1850 | Antônio Simões Ferreira Tomás | Arruamento | Boticário Ferreira |
| Planta | 1856 | Padre Manoel de Rego Medeiros | Planta cadastral | Boticário Ferreira |
| Planta Exacta da Cidade | 1859 | Eng. Adolpho Herbster | Levantamento do relevo e uso do solo. Localiza logradouros, com denominações e edifícios públicos e limites urbanos | - |
| Código de Posturas | 1865 | Câmara Municipal | Determinação de proporções entre dimensão de ruas e altura das edificações, regras de uso e limpeza de rios, cortes de arvores e regras de uso em geral dos espaços públicos. | - |
| | 1870 | | | |
| | 1879 | | | |
| Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios | 1875 | Eng. Adolpho Herbster | Demonstra a expansão da malha urbana, localiza obras de infraestrutura urbana e apresenta enquanto proposta de um cinturão de avenidas denominados bulevares, contornando a zona central. | - |
| Planta da cidade de Fortaleza/ Capital da Província do Ceara | 1888 | Eng. Adolpho Herbster | Aperfeiçoamento técnico da planta de 1875 | - |
| Código de posturas | 1893 | Câmara Municipal | Preocupação estética (regula formas das esquinas, o uso obrigatório de platibandas e canalização de rios) | Guilherme Rocha |

Nos quadros 2 e 3 foram sintetizadas as relações entre os primeiros documentos urbanísticos da cidade e seus objetivos principais e as principais intervenções desencadeadas na cidade no mesmo período. Neste comparativo percebe-se então a disparidade entre o acordado nos documentos de planejamento e o executado.

A relação entre planejado e realidade também pode ser verificado ao sobrepor a malha urbana e seu processo de estruturação ao longo do tempo (Figura 4).

| Intervenções urbanas e âmbito regional | Ano* | Financiamento e execução | Objetivos / descrição | Gestão |
|--|--------------|------------------------------------|--|---|
| Abertura de estradas regionais (Fortaleza, “Mecejana”, Aracati, Icó e Crato) | 1835 | Governo provincial | Facilitação de escoamento da produção até o porto de Fortaleza | Jose Martiniano de Alencar |
| Conservatório do rio Pajeú | 1835 | Governo provincial | Abastecimento de água para o porto | - |
| Alinhamento de ruas e becos | 1843 | Câmara Municipal | Abertura e alinhamento viário, demolição de casebres, vielas e becos, aterros, criação de praças (praça do Ferreira), | Boticário Antônio Ferreira |
| Instalação de infraestrutura regional | 1864 1880 | Companhias privadas internacionais | Iluminação pública, distribuição de água e transporte público (bonde a tração animal), terminal ferroviário Fortaleza-Baturité. | - Ceará Gas Company Limited - The Ceará Water Company Ltda. - Companhia de Ferro Carril - Companhia Cearense da Via Férrea de Baturité |
| Projetos em espaços públicos | 1892 | Prefeitura Municipal | Praça Nova e Marques do Erval | Guilherme Rocha |
| Instalação de infraestrutura local | 1910 | Prefeitura Municipal | Sistema de abastecimento de água e esgoto e teatro Jose de Alencar | Nogueira Accioly |
| Projetos em espaços públicos | 1912 | Prefeitura Municipal | Canalização de águas pluviais, serviço de limpeza pública, construção de avenidas reformas de praças (Praça General Tibúrcio e parque da liberdade), trilhos para os bondes. | Idelfonso Albano |
| Projetos em espaços públicos | 1924 1928 | Prefeitura Municipal | Reforma Praça do Ferreira e Passeio Público, implantação de sistema de avenidas e desapropriação de moradias | Godofredo Maciel |
| Projetos em espaços públicos | 1928 1930 | Prefeitura Municipal | Arborização urbana, pavimentação e abertura de vias (Av. Pessoa Anta e Almirante Tamandaré, Praça Marques do Herval, dos Voluntários e Coronel Teodorico (Praça da Lagoinha) | Álvaro Wayne |

QUADRO 3

Intervenções urbanas mais significativas em Fortaleza até 1930.

Fonte: elaborado pela autora.

* As datas não apresentam precisão, mas viabilizam uma referencial temporal.

FIGURA 4

4.1. Planta do Porto e da Villa da Fortaleza de 1824 e relação com malha urbana 1995.

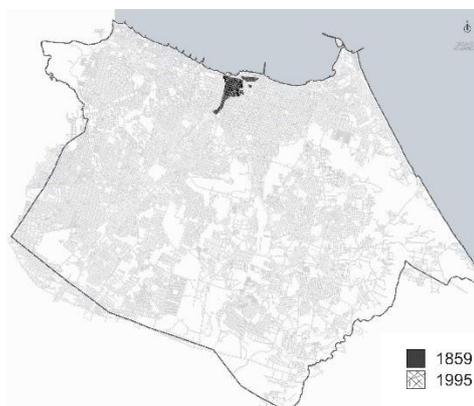
4.2. Planta Exacta da Cidade de 1859 e relação malha urbana 1995.

4.3. Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios de 1875 e relação com área consolidada em 1859 e malha urbana de 1995.

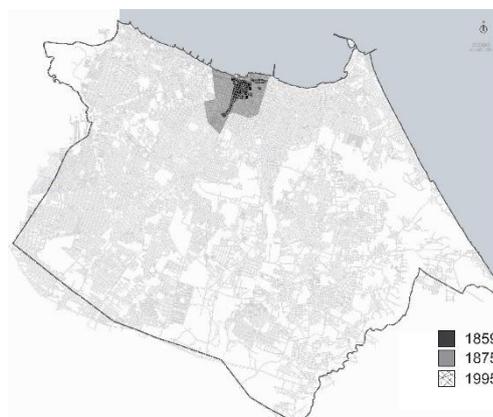
Fonte: elaborada pela autora.



4.1



4.2



4.3

Em síntese, a incorporação do modelo externo voltado ao aformoseamento urbano foi significativa neste primeiro momento. O reduzido poder econômico local associado à interferência do poder central orientou o início do processo de expansão priorizando as infraestruturas urbanas e viabilizando o adensamento populacional em torno do núcleo central originário da cidade. A emergência do mercado imobiliário a partir da década de 1930 altera significativamente a lógica da intervenção pública no espaço urbano que passa a privilegiar a montagem de novos eixos lineares de expansão como se verá o subitem a seguir.

1.1.1.2. Urbanização acelerada, planos inócuos e a emergência do imobiliário (1930-1970).

O incremento populacional das décadas de 30, 40 e 50 (Tabela 1) (quando a população urbana quintuplicou em três décadas) teve uma relação direta com a baixa produtividade do campo e um, ainda incipiente, desenvolvimento industrial em Fortaleza. A articulação que justifica a atuação dos agentes imobiliários frente a solução do problema habitacional por meio dos loteamentos populares teve como resultados a precariedade de acesso, falta de infraestrutura, a irregularidade e clandestinidade da sua comercialização. Os loteamentos populares-periféricos acumulavam grande rentabilidade também justificada pelo acréscimo de demanda resultante dos processos migratórios e expansão demográfica na cidade.

| Ano | População | Relação população Fortaleza/Ceara | Taxa de crescimento |
|------|-----------|-----------------------------------|---------------------|
| 1860 | 16.000 | - | - |
| 1870 | 42.000 | - | 162% |
| 1877 | 27.000 | - | -35% |
| 1890 | 40.902 | - | 51% |
| 1900 | 48.369 | - | 18,2% |
| 1920 | 78.536 | - | 62,2% |
| 1940 | 180.185 | 8,68% | 129,4% |
| 1950 | 270.169 | 10,02% | 49,9% |
| 1960 | 514.813 | 15,42% | 90,5% |
| 1970 | 857.980 | 19,10% | 66,6% |
| 1980 | 1.308.919 | 24,33% | 52,5% |
| 1991 | 1.768.637 | 27,80% | 35,1% |
| 2000 | 2.141.402 | 27,87% | 21,0% |
| 2010 | 2.452.185 | 29,01% | 14,5% |

TABELA 1

Crescimento populacional do município de Fortaleza em relação ao estado do Ceará e taxa de crescimento intercensitário.

Fonte: FIBGE – Anuário estatístico de 1936; Anuário Estatístico do Brasil, 1976 e Censos demográficos IBGE 1940-2010 apud Rufino, 2012.

Neste contexto se multiplicam também os bairros residenciais populares nas proximidades das áreas industriais, na orla e ao longo dos ramais ferroviários (bairro Floresta). A expansão urbana também se dá ao sul, pelos loteamentos acompanhando os eixos de penetração do interior ao centro da cidade. A colcha de retalhos formada por estes loteamentos descontínuos acabou por deixar inúmeros terrenos de reserva imobiliária (Figura 5).

Estudando especificamente o capital imobiliário em Fortaleza entre as décadas de 1950 e 1970, Moreira (2004) afirma que a construção do espaço urbano se tornou objeto de lucro para uma fração do capital que investiu no mercado de compra e venda de terras, transformando-as e comercializando-as sob a forma de loteamento. Esse movimento impulsionou o processo de expansão urbana da cidade caracterizado “por uma região periférica fortemente povoada (bairros populares), marcada pela deficiência ou mesmo inexistência de equipamentos e serviços urbanos básicos e, do outro lado, uma área em menor tamanho destinado, principalmente, à classe média em crescimento” (Moreira, 2004, p.37).

Santos (2012) analisou o processo de ampliação territorial de Fortaleza a partir da base de dados dos loteamentos aprovados pela PMF (sistematizados desde a década de 1930). Os loteamentos implantados na década de 1940 concentravam-se no entorno do centro e rumo a porção sudoeste. Já na década de 1950 foi intensificada a expansão no sentido leste da cidade, que se tornava o principal eixo de valorização imobiliária (Figura 5).

As famílias Diogo, Patriolino Ribeiro e Manoel Sátiro, passaram a investir na atividade de parcelamento do solo, transformando o território de características rurais (chácaras e sítios) em urbano. Destaca-se como exemplo o sítio Cocó (família Diogo) que deu origem ao loteamento Praia do Futuro (1950) (Fuck Junior, 2002, p.79). Já na margem direita do rio Cocó, as famílias Patriolino Ribeiro e Queiroz possuíam terras que se estendiam do rio ao mar. Santos indica que 14 grupos familiares concentraram cerca de 21% do total dos loteamentos implantados entre 1930 e 2002 (Figura 7). Desta forma coloca-se que consolidação da expansão urbana ocorreu sob um regime de mercado fortemente oligopolizado, que impunha regras próprias e submetia a crescente demanda da população e o Estado aos interesses mercantis de poucos proprietários de terras (Moreira, 2004).

A década de 1950 é marcante no que diz respeito a implementação de loteamentos em áreas localizadas depois do limite definido como urbano no Plano Diretor em vigência, incorporando terras à uma estrutura ainda em consolidação. A intensa produção de loteamentos associada a retenção de imóveis apresentava uma área loteada que abrigaria uma população quatro vezes maior do que a existente em

Fortaleza em 1960. Os loteamentos entre 1950 e 1960 representam 30% de todo o período registrado (1931-2002) (Tabela 2).

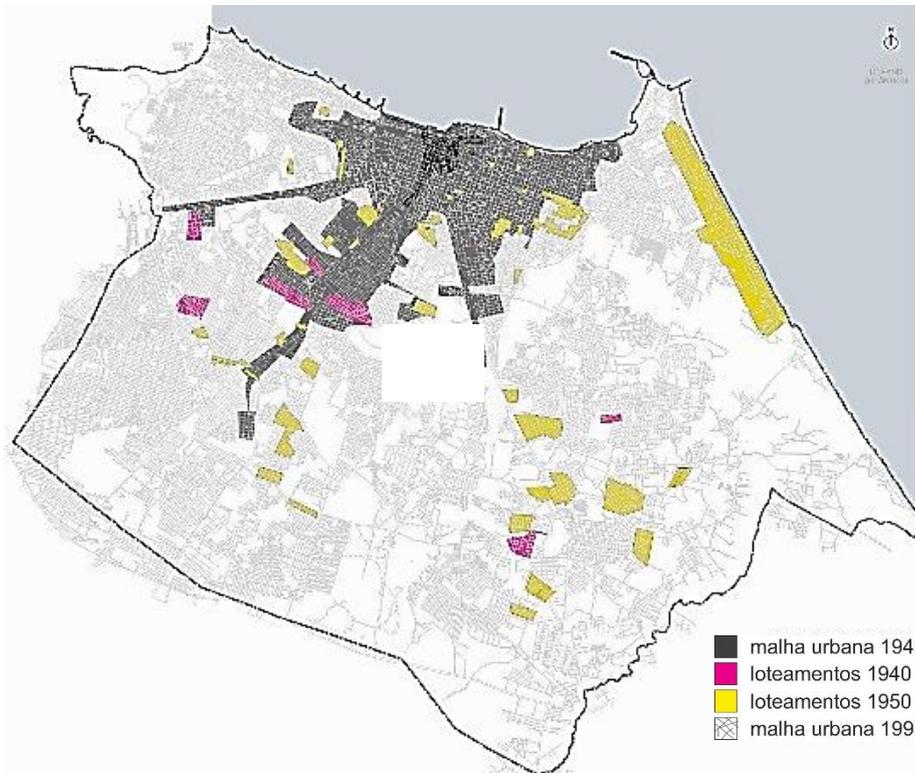


FIGURA 5

Ocupação urbana consolidada em 1945 e loteamentos registrados nas décadas de 1940 e 1950.

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEINF.

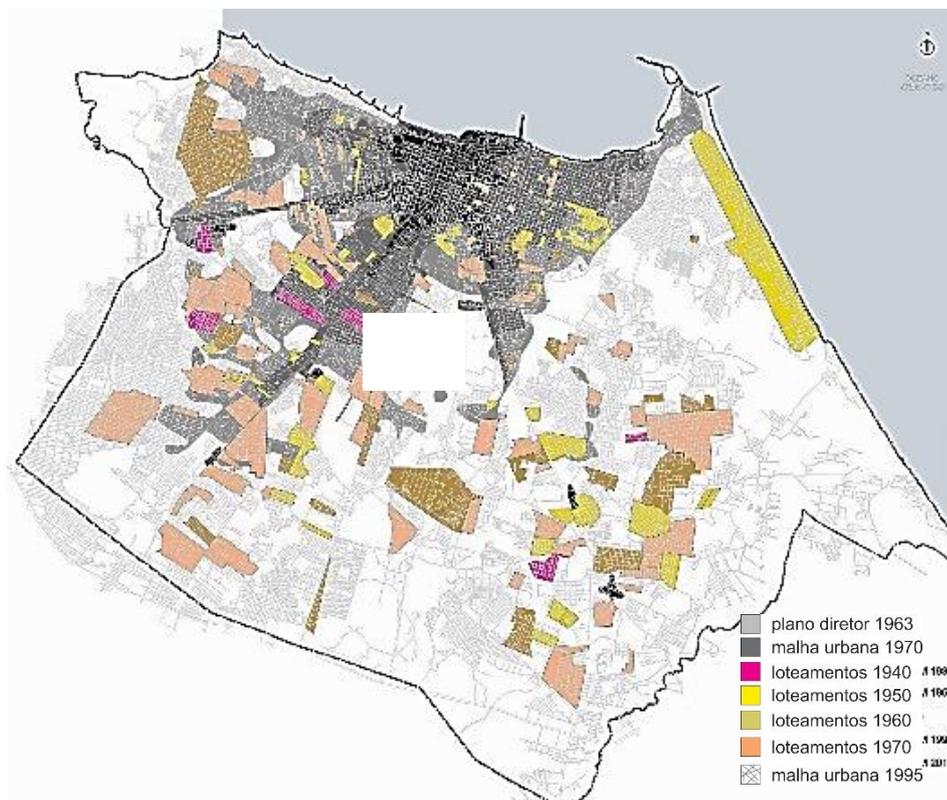


FIGURA 6

Comparação entre limite da área urbana do Plano diretor de 1963, e malha urbana consolidada em 1970. Relação entre loteamentos aprovados até a década 1970.

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza – SEINF.

TABELA 2

Evolução de No e características dos loteamentos implantados em Fortaleza ente 1931-2002.

Fonte: Santos, 2012 a partir do cadastro de loteamento da SEINF/PMF, adaptado pela autora.

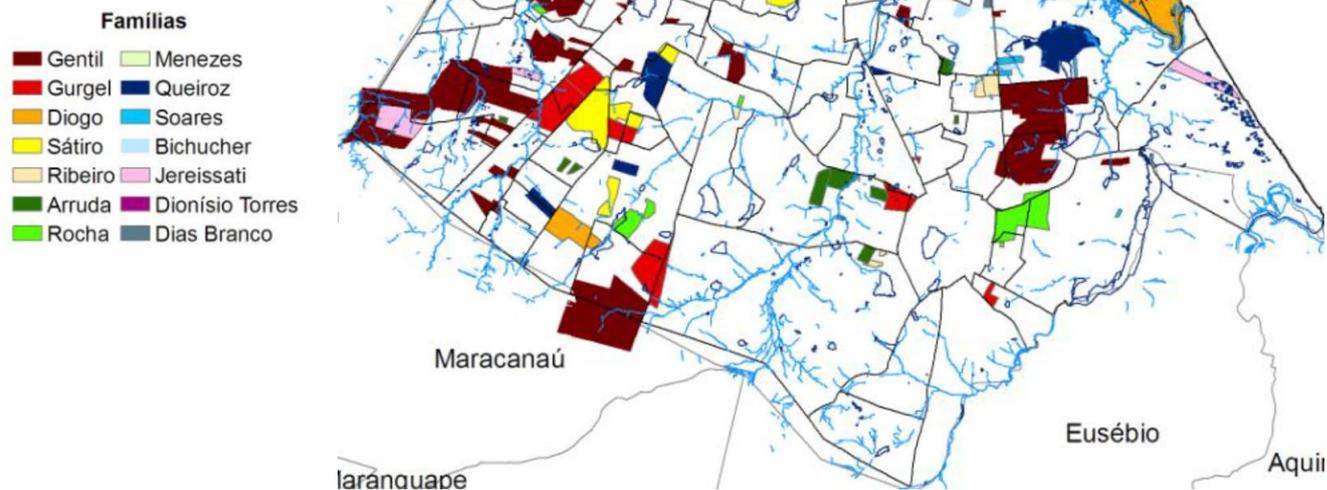
| Período | No loteamentos implantados | % do No de loteamentos | Áreas dos loteamentos (km2) | Área incorporada (%) |
|-----------|----------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------|
| 1931-1939 | 18 | 4,05 | 3,0 | 3,2 |
| 1940-1949 | 60 | 13,51 | 13,3 | 14,1 |
| 1950-1959 | 129 | 29,05 | 27,8 | 29,5 |
| 1960-1969 | 43 | 9,68 | 16,7 | 17,8 |
| 1970-1979 | 84 | 18,92 | 7,1 | 7,6 |
| 1980-1989 | 72 | 16,22 | 16,3 | 17,3 |
| 1990-1999 | 35 | 7,88 | 5,4 | 5,8 |
| 2000-2002 | 3 | 0,68 | 4,3 | 4,5 |
| Total* | 444 | 100 | 94,3 | 100 |

* Segundo dados da SEINF, existem 190 km2 de área loteada em Fortaleza (cerca de 880 loteamentos), destes 50% não possuem data de aprovação no cadastro municipal. Acredita-se que existe um volume significativo desse percentual que encontram-se de forma irregular. Não existem informações acerca dos loteamentos clandestinos.

FIGURA 7

Principais famílias proprietárias dos loteamentos implantados em Fortaleza (1931-2002)

Fonte: Santos, 2012 a partir do cadastro de loteamentos da Secretaria de Obras e Infraestrutura de Fortaleza (SEINF)/Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).



A tentativa de planejar a cidade diante do vigoroso processo de urbanização teve forte influência do planejamento modernista. Um novo arcabouço regulatório sobre o crescimento da cidade é inaugurado a partir das leis de zoneamento,

parcelamento, uso e ocupação do solo urbano em substituição aos Códigos de Posturas de cunho sanitaria assim como a institucionalização de órgãos públicos específicos para o trato da cidade na estrutura administrativa local.

A aprovação dos loteamentos até 1962 era realizada tendo como legislação orientadora os Códigos de Postura, quando foi aprovado o Código Urbano de Fortaleza. Posteriormente, a regulamentação dos loteamentos passou a ser prevista pelas Leis de Parcelamento de 1975 (Lei No 4.486) e de 1979, (Lei No5.122-A) ainda em vigor. Os planos urbanos elaborados neste intervalo colocaram limites ao crescimento que não foram observados. Assim, verifica-se o descompasso entre essas legislações que disciplinam o parcelamento, e sua superposição frente aos planos diretores (Figura 6).

O quadro abaixo (Quadro 4) trata de uma sistematização dos documentos de planejamento urbano e seus objetivos principais. O “urbanismo sem função” deste período reúne planos de forte viés rodoviarista e que contavam com grande número de desapropriações em áreas de franca expansão imobiliária. Este choque de interesse frente aos proprietários de terras inviabilizou politicamente os planos. A propriedade privada da terra, ou dos direitos de dispor da terra é de exclusividade de acesso pela classe hegemônica se deu a priori pela ação do Estado. Registra-se mais uma vez o descompasso entre ideias, planos e produção social do espaço urbano.

| Documento | Ano | Autoria | Objetivos | Gestão |
|--|------|---|---|--------------------------|
| Levantamento da cidade | 1931 | - | Atualização da planta da cidade, suporte para a elaboração do plano de 1932 | Tibúrcio Cavalcante |
| Plano de Remodelação e expansão urbana | 1933 | Nestor Egídio de Figueiredo | Primeiro plano para a cidade elaborado por técnico. Expansão do sistema viário. | Tibúrcio Cavalcante |
| Carta da cidade de Fortaleza e arredores | 1945 | Serviço geográfico do exército brasileiro | Elaboração de levantamento a partir de aerofotogrametria. | Clovis de Alencar Matos |
| Plano Diretor de Remodelação e expansão da cidade de Fortaleza | 1948 | Jose Otacílio Saboia Ribeiro | Foco no sistema viário e segregação de uso no solo. | Acrísio Moreira da Rocha |
| Código Urbano de Fortaleza | 1948 | Câmara Municipal | Sob diretrizes do plano de 1948 | Acrísio Moreira da Rocha |
| Plano Diretor da cidade de Fortaleza | 1963 | Arquiteto Hélio Modesto | Plano integrado, influência modernista. | Cordeiro Neto |

QUADRO 1

Documentos de orientação para a estruturação da cidade de Fortaleza: 1931 a 1963.

Fonte: elaborado pela autora.

Alerta-se ainda para a defasagem de Fortaleza, enquanto capital de Estado, frente ao processo de industrialização e por isso, de sua restrita capacidade econômica para investimento. Essa força só terá destaque a partir da década de 70, pela operacionalização da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (Moreira, 1999). Ressalta-se que a economia local era ainda estritamente voltada ao mercado exportador de matéria prima ligada ao extrativismo e à agricultura.

Até a metade do século XX não havia na cidade a presença de estratos de renda média, o que produzia um abismo social onde uma minoria hegemônica detinha o monopólio dos bens. Alia-se a este contexto as alianças entre setores dominantes e poder local, e a falta de participação generalizada da grande parcela da população frente às decisões públicas. A ausência de prioridade pública ao pensar a cidade, deixou o processo de produção do espaço urbano entregue quase que exclusivamente aos operadores e controladores do mercado imobiliário local voltado aos loteamentos.

A repercussão da articulação do papel dos gestores municipais aos interesses dos grupos hegemônicos se dá pela constatação da lógica da ação pública na estruturação do espaço urbano que possuía caráter imediatista e direcionada a consolidação dos eixos de parcelamento da terra (abertura de eixos viários como a Av. 13 de maio e Bezerra de Menezes) ou concentravam-se exclusivamente na área central (pavimentação de vias, implementação de vias de pedestre).

A partir da década de 60 a produção do espaço urbano se altera substancialmente. A política industrial de compensações, centralizada pelo governo federal, viabiliza um novo aporte econômico possibilitando o surgimento de grupos empresariais industriais locais emergentes. A saída da figura do proprietário de terra rural, dando lugar aos empresários imobiliários e a flexibilização da legislação urbana pelo poder local adquirem centralidade no processo de expansão urbana por meio de loteamentos.

A taxa de crescimento populacional entre das décadas de 60 e 70 alcançou 66% (Tabela 1). No âmbito administrativo, as ações articuladas entre governo federal e estadual não dialogavam com as diretrizes municipais. A saída de instituições e

importantes equipamentos da área central e sua realocação principalmente ao longo da Av. Washington Soares, acentuou um processo de expansão periférica e abandono da área central⁵.

O quadro contextual do planejamento urbano da década de 60 se caracterizou por duas questões principais que travavam o planejamento da cidade: a crescente formação de conflitos urbanos e a ausência de recursos para investimentos na cidade. A racionalização administrativa e o papel do estado no financiamento, execução e controle das atividades urbanas adquirem centralidade. O gerenciamento das estratégias federais, estaduais e locais seria o cerne da solução do problema da gestão e da ordem urbana. Percebe-se uma mudança de enfoque no tratamento de questões estruturais. Accioly destaca-se ainda os seguintes pontos:

O fato novo referia-se à tentativa de eliminar os impasses da relação técnica e política, substituindo os saberes médico-sanitaristas e estéticos dos planos de remodelação urbana por uma visão multidisciplinar, apoiada em uma investigação sociológica, de forma a assegurar a previsão científica do futuro. Assim, traduz o movimento mundial-local, em que a atualização de procedimento técnicos, conforme o ideário veiculado internacionalmente, cria condições para a institucionalização da atividade necessária à legitimação das ações públicas e particulares e à modernização da cidade. (Accioly, 2008, p. 163).

A criação do Fundo de Expansão da Cidade (Lei No 1439, de 1959) já sugere a tentativa da administração pública em ampliar os mecanismos de arrecadação para a viabilização de projetos urbanos. Contudo, a ação sobre o urbano teve como agentes dominantes os governos federal e estadual que pouco reconheciam as diretrizes do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza de 1963.

A “nova” concepção de planejamento urbano trazida para Fortaleza aborda a cidade em sua totalidade a partir da lógica “macrourbana” ou do Plano Regional. Prega a substituição de ações pontuais e setoriais, e a racionalização da gestão da

⁵ Palácio do Governo Estadual deslocado do centro para a Aldeota; Estádio Castelão no bairro Dias Macêdo (1973); Distrito Industrial de Maracanaú (1967); Central de Abastecimento do Ceará (CEASA); terminal rodoviário São Tomé.

“coisa” pública. Contudo, são as intervenções físicas estratégicas pontuais o principal elemento estruturador período. Destaca-se neste contexto a construção da Avenida Beira-mar na década de 1960 e a primeira etapa de seu calçamento na década de 1970. Pela primeira vez a maritimidade é abrigada como elemento impulsionador do capital imobiliário. Estratégia que será fortalecida logo adiante com a absolvição da lógica do turismo⁶. Portanto, utiliza-se de um discurso ideologicamente competente tendo em vista a legitimação de ações pontuais com vistas ao imobiliário. Para a viabilização do projeto, mecanismos externos ao plano diretor foram acionados conforme nos esclarece Accioly:

Pelo fato de ser obra pública, tinha como recurso legal a desapropriação para fins de interesse público, sem a exigência de plano de reassentamento da população. Como resultado a obra acarretou na valorização do solo urbano ao expulsar as camadas populares [eminentemente de pescadores] da área de intervenção e do entorno. Além disso, essas ações, por não estarem atreladas a mecanismos compensatórios de valorização, entre eles a contribuição de melhoria, instrumento já difundido neste momento, beneficiaram os proprietários dos terrenos e o setor imobiliário. Deste modo, os **investimentos públicos recaíram na socialização dos custos, enquanto os benefícios foram privatizados**. Isto reflete a ação planejada com base na racionalidade técnica, que leva à produção da acumulação capitalista nas sociedades caracterizadas pela propriedade privada do solo (Accioly, 2008, p.167) (Grifo nosso).

Percebe-se que a maior parte dos projetos contribuíam para a descentralização e movimentos de saída da área central em direção as diferentes áreas periféricas da cidade. Ressalta-se que para a viabilização de investimentos públicos de grande envergadura, principalmente federais e estaduais, a modificação de permissividades de usos foi viabilizada⁷. Estas ações, orquestradas entre Estado e

⁶ O adensamento do centro fez com que as famílias que concentravam o poder local se transferissem para bairros desocupados periféricos ao centro, e de frente para o mar. As fábricas existentes localizavam-se ao longo da Avenida Francisco Sá, à oeste do centro. A valorização de uma determinada parcela da frente de mar da cidade, pela construção da Avenida Beira-mar em 1963, se justifica por este contexto estrutural anterior.

⁷ Destaca- o primeiro Plano de Metas (PLAMEG I), gestão Governador Virgílio Távora, que estabeleceu a localização do distrito industrial em área rural.

capital imobiliário induziram a uma nova configuração urbana caracterizada pela intensa expansão periférica vinculada a segregação dos espaços de moradia.

As novas tecnologias de valorização do espaço privado têm destaque na implantação de loteamentos na área leste da cidade. Na década de 60, Aldeota e Meireles se consolidam como bairros preferenciais da elite local, puxados pelo financiamento público, inicia-se a alteração da morfologia urbana nestes bairros pela construção de habitações multifamiliares verticalizadas. Entretanto o adensamento construtivo não resultou em adensamento populacional nas mesmas regiões da cidade.

Contando com uma orientação estatal voltada para investimentos no setor produtivo e de infraestrutura, notadamente com a ampliação do sistema viário, o capital imobiliário se movimentou rapidamente para a compra de propriedades rurais⁸, que acabaram por permanecer concentradas por muitos anos sob domínio de um pequeno grupo de empresários, consolidando ainda mais o quadro de concentração fundiária urbana característica da produção do espaço em Fortaleza. Simultaneamente, as camadas populares, originadas dos fluxos migratórios, densificavam a ocupação nas favelas da cidade e ocupavam áreas ambientalmente frágeis como margens de recursos hídricos, lagoas, litoral e campo de dunas.

Como síntese do período abordado, conclui-se que a emergência do mercado imobiliário local, que até a década de 1930 era inexistente em Fortaleza, aconteceu em um momento singular, quando os investimentos públicos federais foram direcionados ao nordeste brasileiro tendo como objetivo uma política de integração nacional.

A “nova terra” urbana, principal mercadoria deste setor emergente, foi viabilizada pelo instrumento do loteamento, que excepcionalizava a legislação urbana pertinente, já que extrapolava os limites de expansão estabelecidos pelos planos diretores elaborados entre 1930 e 1970. O comprometimento histórico vinculado à terra impediu que o mercado imobiliário se desenvolvesse separado da propriedade fundiária oligopolizada, enfraquecendo ainda mais a capacidade

⁸ A área urbana do município de Fortaleza era de 4.182 ha em 1947 e passa para 31.200 ha em 2000.

regulatória do Estado frente ao capital imobiliário, que se consolidaria entre as décadas de 1970 e 1990.

A partir de 1970, a escala da cidade passa a extrapolar os limites municipais. Os terrenos remanescentes em Fortaleza têm aumento substancial de preço, o que força a produção imobiliária por meio de loteamentos alcançar os municípios metropolitanos. O processo de verticalização nos bairros mais valorizados é apoiado pela política habitacional financiada com recursos públicos federais. O item a seguir trata destas questões específicas que caracterizam o período entre 1970 e 1990 e procura esclarecer possíveis relações com o processo de planejamento e mecanismos excepcionais de viabilização da produção imobiliária.

1.1.1.3. Antecipação metropolitana x metrópole (1970-1990).

A extrema centralização política e administrativa iniciada em 1965 muda as estratégias e práticas adotadas até então pela fragilização da autonomia do governo municipal. Os planos urbanos de iniciativa local, apesar de fortemente influenciados por acontecimentos de âmbito nacional, dão lugar a uma estratégia de centralização decisória a nível federal que irá marcar profundamente a construção de uma política urbana nacional.

Os Planos Diretores Integrados⁹ foram disseminados pelo governo federal, dirigido então pelos militares, em localizações estratégicas para essa política nacional. O aparato técnico¹⁰ e o domínio da informação dos planos procuravam dar legitimidade as ações sobre o urbano: uma abordagem sistêmica, de abrangência metropolitana e de forte viés econômico (Aciolly, 2007). Sob o argumento da superação imposta pelo limite administrativo, a maior parte das definições do

⁹ A elaboração de doze planos metropolitanos foi realizada por consórcios de escritórios credenciados junto ao SERFHAU, com sedes no centro e sul do país, sem vínculos com as realidades locais. O plano desenvolvido para Fortaleza teve autoria de Jorge Wilhelm. Em seu livro *Adjetivo e Substantivo*, Wilhelm avança em uma visão sistêmica de apreensão da realidade urbana, mas dentro de uma perspectiva propositiva de modelos de cidade. O método MoSAR foi aplicado a partir da previsão de crescimento urbano a partir da construção de dois cenários (curto e longo prazo). As diretrizes de planejamento (transportes, usos e ocupação do solo) eram definidos a partir destas simulações.

¹⁰ Um forte aparato institucional e administrativo foi criado, destaca-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU); o Banco Nacional de Habitação (BNH).

plano transcende a competência municipal e dá ênfase a lógica metropolitana. De forma geral, o Plano de 1970 (Plandirf) não se constituiu como instrumento de orientação do executivo local. Tanto que em 1975 foi construído o Plano de Ação Municipal (PAM) que segundo Ribeiro (1995) integrava uma coletânea de projetos urbanos prioritários. Nas duas escalas de abordagem, intraurbana e regional, na primeira se verificavam propostas de origem físicas: implementação de vias, urbanização, espaços públicos. Como estratégia, a administração municipal criou um conjunto de projetos com o claro objetivo de captar recursos que não fossem federais.

No âmbito regional, condicionadas a criação de um órgão metropolitano¹¹, as propostas do Plandirf se concentravam no reforço da condição de metrópole industrial e terciária. A descentralização da atividade industrial, por sua vez, tinha como objetivo a consolidação de uma estrutura metropolitana. Para isso, a proposta se baseava na conexão dos demais núcleos metropolitanos até Fortaleza pela implementação de uma rede regional viária radio-concêntrica, que dava continuidade aos caminhos históricos de saída do centro em direção aos demais centros metropolitanos. Destaca-se que a política habitacional do plano condicionava a localização dos conjuntos, produzidos com verbas federais, ao longo destes eixos de conexão. A ausência de um ente federativo capaz de gerenciar o planejamento metropolitano limitou o alcance das propostas, que condicionadas aos investimentos em âmbito federal e estadual, foram realizadas de forma pontual e desconectadas. Estas intervenções estavam ligadas a projetos de infraestrutura necessária a inserção da economia brasileira em uma ordem internacional: portos, aeroportos e infraestrutura energética, e foram financiados pela junção de financiamentos nacionais e internacionais.

Acredita-se que a antecipação da institucionalização da região metropolitana em 1973, mesmo que incentivada pelo Plandirf, aconteceu de forma bastante diversa

¹¹ Em 1975 foi criada a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (Aumef.), como órgão de gestão visando a consolidação da RMF

das diretrizes do plano¹². A assimetria econômica e política entre municípios foi sendo alargada, impedindo um real sistema de cooperação regional.

Percebe-se que entre 1970 e 1990, a taxa de crescimento populacional de Fortaleza cai consideravelmente de 52,4% para 35% (Tabela 1), contudo isto não esclarece a dinâmica econômica em andamento. Os investimentos na consolidação dos distritos industriais e da política habitacional, principalmente nos municípios de Caucaia e Maracanaú, tencionam os limites do município até seu extravasamento, alcançando áreas dos municípios vizinhos. A conurbação se deu especialmente ao longo dos eixos viários regionais. Os movimentos pendulares reforçaram o caráter de cidade sede de serviços e trabalho de Fortaleza frente aos demais municípios.

No plano de Fortaleza, regulamentado em 1979, pela primeira vez são atrelados os parâmetros de uso e ocupação ao sistema viário, com destacado papel para o conceito de corredores de atividades. A lei de uso e ocupação do solo substitui o papel antes operado pelos Códigos de Posturas.

O Estado, neste momento forte e provedor, a elite agroexportadora, os grupos industriais emergentes e os empresários vinculados ao imobiliário consolidam-se como os principais agentes econômicos estruturadores do espaço urbano. Rufino (2014) demonstrou que, como característica particular do padrão industrial incentivado no Ceará, mesmo com novos investimentos, pouco se altera do caráter industrial pré-existente: alimentos, têxtil, vestuário e calçadista, que permaneceu sob controle da elite local¹³.

As dificuldades de infraestrutura e o isolamento relativo do Estado, que limitaram a diversificação industrial e impediram a consolidação de uma indústria de base, favoreceram, por outro lado, a apropriação dos incentivos pelas empresas locais, dando início a um processo de

¹² A institucionalização da Região Metropolitana de Fortaleza em 1973 (Lei complementar 14/73), enquadra-se no conjunto de metrópoles criadas a partir da iniciativa federal para a consolidação de um eixo de integração e modernização do território nacional, com base na industrialização. Formada originalmente pelos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz, a RMF teve sua composição político-administrativa alterada tanto pela fragmentação como pela inserção de novos municípios. Considera-se que estas atitudes reforçaram a tendência de concentração populacional em Fortaleza pelo superdimensionamento da região pela incorporação de municípios com baixa densidade e predominantemente rurais.

¹³ Destacam os grupos Jereissati, J. Macedo, Edson Queiroz e M. Dias Branco.

concentração do capital nos ramos tradicionais que ocorrera dissociado de avanços tecnológicos. A concentração de capital permitiu a consolidação de grandes grupos empresariais, que em alguns casos projetam suas atividades para fora do estado (Rufino, 2014, p.91).

No segmento da construção civil, foram os grupos cearenses que aproveitaram mais a reorientação de gastos governamentais para as áreas de interesse da habitação. (Gunn, 1993, p.17 apud Rufino, 2014, p.91).

A atuação do governo federal foi direcionada ao reforço das relações capitalistas locais, impulsionando especialmente o setor imobiliário. A política habitacional, dinamizou as atividades imobiliárias nos mais diferentes setores. A marcante afirmação de Santos resume os impactos desse engendramento:

O poder público torna-se criador privilegiado de escassez, estimula, assim, a criação de vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de consumo indispensáveis e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. (Santos, 1996, p. 111)

O elemento fundamental dessa transformação vincula-se a política de industrialização e a política habitacional, ambas implantadas pelo governo central, agora alcançando uma nova etapa. A primeira pela implantação do distrito industrial de Fortaleza¹⁴, atendendo a política de expansão industrial por incentivos fiscais. Já a política habitacional, coordenada pela Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE), tinha como marca, assim como nas demais capitais brasileiras, a implantação de “conjuntos-bairros” nas periferias urbanas. Além de pressionar expansão das fronteiras urbanas, o impacto sobre a economia, sobretudo sobre a disponibilização a uma nova fronteira de valorização do capital da construção civil.

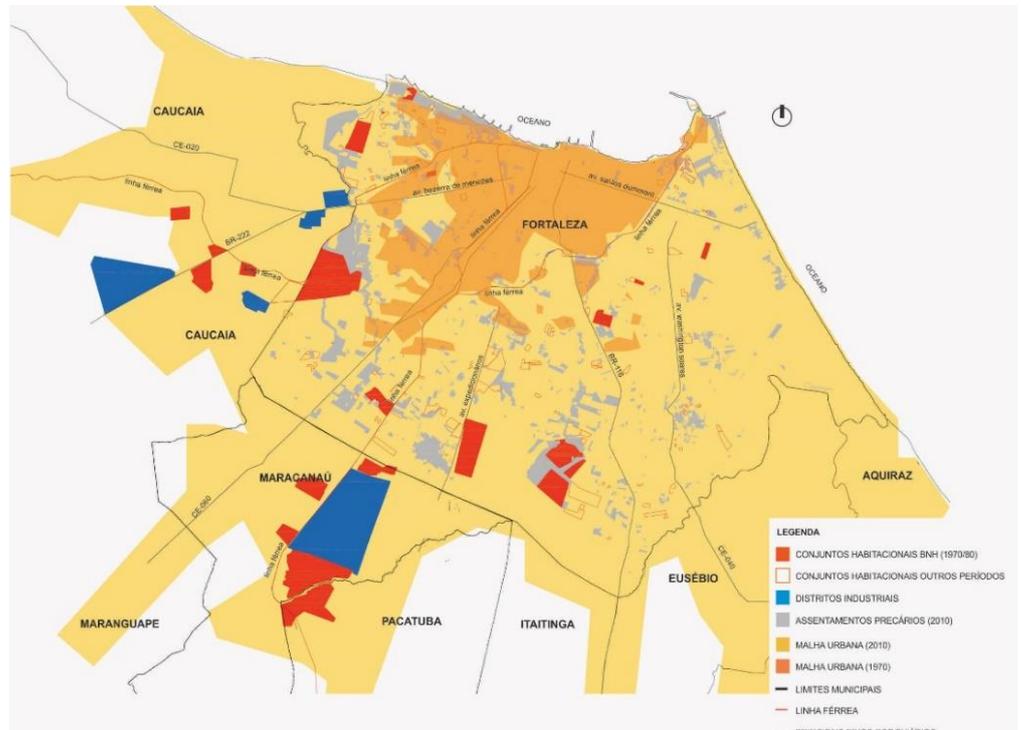
¹⁴ O parque industrial existente em Fortaleza se dividia principalmente em duas frentes: a mais antiga, ao longo do eixo da avenida Francisco Sá, nos bairros Jacarecanga, Vila Ellery, Álvaro Weyne, Barra do Ceará, Pirambu e Vila Velha, já apresentava sinais de saturação, inviabilizando a acomodação de novas plantas industriais e a expansão das já instaladas.

Os conjuntos habitacionais reforçaram a segregação do espaço urbano e contribuíram para o processo de metropolização (Figura 8).

FIGURA 8

Localização dos conjuntos habitacionais e distritos industriais frente a consolidação da malha urbana em 1970 e 2010.

Fonte: elaborada pela autora.



O processo de verticalização habitacional a leste do centro, principalmente nos bairros Aldeota e Meireles acontece de forma simultânea a cristalização da área central e a expansão e adensamento de bairros periféricos (em loteamento irregulares e clandestinos e conjuntos habitacionais), comunidade carentes em favelas (geralmente no entorno de conjunto habitacionais) e áreas de risco, pela intensificação da ocupação das áreas de preservação ambiental (rios e dunas).

O projeto de industrialização viabilizou a consolidação de grupos empresariais locais vinculados ao terciário, também resultado de um traço histórico da capital. A articulação entre capital industrial e capital comercial contribui ainda mais para o fortalecimento das elites locais.

Os empresários do comércio também agiram com especial importância na consolidação de novas centralidades lineares (Av. Santos Dummont, Av. Bezerra de Menezes e Av. Gomes de Matos). Destaca-se a localização de grandes equipamentos comerciais âncoras shopping Center Um em 1973 e shopping Iguatemi em 1982) reforçando ainda mais estes eixos de expansão. O setor de

serviços também acompanhou este processo de realocação econômica. Consolida-se assim a expansão do terciário ao longo dos corredores viários.

A ampliação do capital imobiliário, operado até então pelos agentes da construção civil e proprietários de terras, viabilizou a valorização artificial em determinadas direções, em destaque a sudeste, ao longo da avenida Washington Soares. Destaca-se que o projeto de cidade vinculada ao plano não se consolida, mas os parâmetros de uso e ocupação definidos se adequam à lógica do mercado imobiliário e foram essenciais para aprofundar a lógica de divisão socioespacial do espaço da metrópole pela valorização diferenciada da terra urbana.

O quadro abaixo (Quadro 2) trata sinteticamente das principais legislações urbanísticas que influenciaram significativamente o processo de consolidação da metrópole, em destaque para a Lei de uso e ocupação do solo de 1979.

| Documento | Ano | Autoria | Objetivos | Gestão |
|--|------|----------------------|--|-----------------|
| Plandirf | 1970 | Jorge Wilhelm | Planejamento Integrado de caráter metropolitano. | Vicente Fialho |
| Levantamento aerofotogramétrico | 1972 | - | Base para a elaboração da lei de uso e ocupação do solo | Vicente Fialho |
| Lei de uso e ocupação do solo No 4.486 | 1972 | Prefeitura Municipal | Estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo. | Vicente Fialho |
| Lei de uso e ocupação do solo No 5.122-A (complementações Lei No 5.151/79 e Lei No 5.161/79) | 1979 | Prefeitura Municipal | Revisão da legislação de 1972 Estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo. | Lucio Alcântara |

QUADRO 2

Documentos de orientação para a estruturação da cidade de Fortaleza: 1970 -1970.

Fonte: elaborado pela autora.

Em síntese, 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.

A partir de 1990, o novo contexto político e econômico nacional impactam significativamente o Estado do Ceará, particularmente a cidade de Fortaleza e os municípios vizinhos. Até o início dos anos 2000, novas estratégias econômicas relacionadas à produção do espaço são potencializadas por Projetos Urbanos imobiliários com escalas e retornos financeiros até então não experiências anteriormente no contexto de Fortaleza. Estes pontos serão tratados a seguir.

1.1.1.4. Estratégias opostas, mas complementares (1990-2015).

Na década de 80, a visão sistêmica do planejamento urbano, de viés tecnocrático e desenvolvimentista entra em declínio juntamente com a alteração do momento político nacional. A Constituição Federal de 1988 estabelece os preceitos para uma reforma nos paradigmas da política pública urbana: que o uso da propriedade urbana deve ser feito em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais de interesse coletivo; e que a responsabilidade da gestão das políticas urbanas recai sobre a competência do poder público municipal. Estes preceitos foram incorporados pelas legislações específicas, principalmente pelos Planos Diretores Municipais.

É importante notar que as alternativas ao planejamento moderno tradicional, que surgem mais efetivamente a partir da década de 90, não se mostram excludentes, apesar de perseguirem ideários antagônicos, e vem sendo utilizadas simultaneamente: o plano diretor alimentado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)¹⁵; o Planejamento Estratégico vinculado aos Projetos Urbanos. A intensa participação do MNRU no período de redemocratização e formulação da Constituição Brasileira de 1988 trabalhou sensivelmente o viés

¹⁵ Criado em 1985, o MNRU unificou e articulou diversos movimentos sociais heterogêneos em todo o Brasil que em princípio tinham como reivindicação a moradia, depois passando a incorporar a ideia do direito à cidade. Compunham o MNRU a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. O MNRU foi uma rearticulação de movimentos iniciados ainda na década de 1960 antes do regime militar, tendo como bandeira as “reformas de base”. A ideia de reverter as desigualdades sociais utilizava-se da argumentação das reivindicações enquanto direitos essenciais que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira.

redistributivo, da justiça social e dos direitos urbanos, constituindo-se como exigência legal das leis dos Planos Diretores Municipais.

Em Fortaleza, a longa e densa trajetória dos movimentos sociais, principalmente vinculados ao direito à moradia, exerceu grande influência e impactos em políticas sociais públicas e inspirou grande parte das medidas estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-For de 1992). O Planejamento Estratégico (PE)¹⁶ por sua vez, não foi contemplado por um documento-lei, contudo orientou a conduta dos governos do Estado e do município a partir das seguintes premissas essenciais: enfoque gerencial da administração pública (eficiência, flexibilidade para alcançar resultados tangíveis em curto prazo), políticas urbanas que viabilizassem inserção da cidade em uma rede global e utilização de instrumentos de marketing urbano. As estratégias se baseiam na escolha de localizações onde o investimento possa gerar um efeito em cadeia, visando sua redistribuição posteriormente. Em um momento de ajuste do papel do Estado, a partir do ideário neoliberal, investimentos pontuais estratégicos por meio dos Projetos Urbanos foram realizados, mas merece especial destaque o uso de instrumentos de desregulamentação e de privatização. Estas estratégias, em parte, viriam a ser viabilizadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), de 1996.

Como contexto geral, destaca-se o gargalo econômico brasileiro da década de 80 que atingiu tardiamente o Nordeste. Essa exceção se deu por algumas razões contextuais que merecem reforço: os investimentos da SUDENE, apesar de iniciados ainda na década de 60, só vieram a se consolidar no início dos anos 80, ou seja, o reflexo dos investimentos foi sentido apenas uma década depois, o que proporcionou indicadores locais de desenvolvimento econômico positivos e diferenciados do restante do Brasil (Tabela 3).

¹⁶ Para seus difusores principais Jordi Borja e Manuel Castells (1998), o Planejamento Estratégico é um modelo de planejamento urbano mais adequado às exigências de um sistema de acumulação flexível. A nova questão urbana assenta-se sobre a competição entre cidades. O reconhecimento da competitividade seria o caminho para sua melhor adaptação ao contexto global.

TABELA 3

Taxa de crescimento PIB por setores econômicos no Ceará, PIB Nordeste e PIB Brasil entre 1970 a 2001

Fonte: IPECE

| Período | Taxa de crescimento PIB por setores econômicos Ceará | | | | Taxa de crescimento PIB Nordeste | Taxa de crescimento PIB Brasil |
|-----------|---|-----------|----------|-------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | Agropecuária | Indústria | Serviços | Total | | |
| 1970-1975 | 14,98 | 12,81 | 8,65 | 12,10 | 10,24 | 1,01 |
| 1975-1980 | -1,03 | 17,06 | 13,03 | 9,61 | 7,24 | 0,76 |
| 1980-1985 | 7,92 | 12,62 | 7,65 | 9,02 | 4,36 | -0,18 |
| 1985-1990 | -0,29 | 5,76 | 3,57 | 3,84 | 2,62 | 2,11 |
| 1990-1995 | 5,52 | 4,59 | 2,87 | 3,70 | 2,25 | 2,79 |
| 1995-2001 | -7,53 | 5,31 | 3,23 | 3,07 | 2,89 | 2,84 |
| 1970-2001 | 2,42 | 9,13 | 6,30 | 6,57 | 0,95 | 1,56 |

No âmbito local, duas experiências de gestão durante a década de 1980 revestem-se de importância: o denominado “Governo Popular”, que teve como prefeita Maria Luiza Fontenele (PT) e, no mandato seguinte, a eleição de Ciro Gomes (PSDB), aliado de Tasso Jereissati, já governador do estado então. Estas gestões, embora ideologicamente distintas, imprimem, cada uma de a sua maneira, uma nova forma de fazer política.

A ascensão de Tasso Jereissati, representando um novo grupo político ligado a um conjunto emergente de empresários locais, inaugura o autointitulado “Governo das Mudanças”¹⁷. Neste contexto é pregada a “modernização” da máquina pública por meio da austeridade fiscal, com o corte de despesas e gestão eficiente pela diminuição do papel do Estado como discurso oficial da propulsão do desenvolvimento econômico. No entanto, o uso da máquina pública como indutor do desenvolvimento econômico atingiu proporções até então não experienciadas, contradizendo o discurso oficial as não interferência estatal. Destaca-se a manutenção da política do desenvolvimento industrial, agora capitaneada pelo governo do estado, e também pautada na isenção fiscal e pela lógica do uso do turismo enquanto estratégia de inserção do terciário superior vinculado a projeção da cidade na rede global. Segundo Rufino:

Estas duas estratégias para atrair investimentos convergem no sentido de consolidar a Região Metropolitana de Fortaleza como lócus

¹⁷ As eleições de 1986 marcam uma importante mudança no cenário político local e um movimento de renovação das elites que permanece atualmente, com contínuos processos de eleição de sucessores reeleições assim como a projeção desses políticos-empresários em âmbito nacional.

privilegiado de aporte de capitais privados, permitindo ainda o rápido avanço de um terciário mais sofisticado. Esse terciário sofisticado, compatível aos altos padrões de consumo das elites locais e ao direcionamento da economia do turismo, impulsiona a expansão do imobiliário residencial, dos centros comerciais e da moderna indústria hoteleira, que tende a se concentrar nos bairros de alta renda desse espaço metropolitano. Esse lado da cidade, muitas vezes reproduzido nos anúncios turísticos e utilizado como retrato da “modernização da economia” alcançada pelo estado graças ao “sucesso” da implantação desse novo projeto político. O modelo de racionalidade empresarial e de atração de investimentos nacionais e internacionais para o Ceará do “Governo das Mudanças” e divulgado como receita por todo o país, obscurecendo a persistência da pobreza como marca do processo de urbanização da cidade e aspecto contraditório do intenso dinamismo dos últimos 30 anos (Rufino, 2012, p. 93).

Uma intensa campanha é realizada com o objetivo de alterar a imagem da cidade para não-moradores, visando viabilizar a atratividade como destino turístico. Grande parte dos mecanismos utilizados para essa construção simbólica da nova imagem de Fortaleza foram os Projetos Urbanos realizados no período, tanto pela prefeitura (na conhecida “Era Juraci Magalhães”) quanto pelo governo estadual (Governo das Mudanças)¹⁸: intervenções de grande porte no sistema mobilidade; na edificação de equipamentos; e reurbanização de espaços públicos.¹⁹ Em paralelo houve uma intensa flexibilização dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

Para a promoção do Ceará, principalmente de Fortaleza, na rede internacional de cidades foi criado um braço da administração pública voltada a atividade turística²⁰ que passou a ser realizada a partir dos moldes empresariais apoiado na lógica das

¹⁸ Antes uma aliança entre PMDB e PSDB no início da década de 90, dividia o controle da cidade e Fortaleza e governo do estado. Mas essa aliança findou por consolidar uma guerra política municipal x estado durante toda a década de 90 e anos 2000. Apenas recentemente nas eleições de municipais de 2012 grupos políticos aliados voltaram a dominar ambos os cargos públicos.

¹⁹ Implantação de diversos viadutos, abertura e alargamento de vias, transporte metroviário, construção de equipamentos públicos (sendo 2 mercados públicos e um centro cultural), construção do aeroporto internacional, reforma de espaços públicos nas frentes de mar (beira-mar e praia de Iracema) entre outros.

²⁰ Para este fim foi criado um programa de governo específico: o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Ceará (Prodeturis em 1989), associado ao Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste (Prodetur), financiado pelo BNB, Sudene e Embratur em 1992 (Gondim, 2007).

Parcerias Público-Privadas. Apesar de impulsionar todo um setor econômico local vinculado à hotelaria e seus serviços indiretamente relacionados (principalmente vinculados ao entretenimento), não representa até hoje porção expressiva do PIB estadual. O projeto de inserção de Fortaleza na rede global por meio do turismo não se consolidou conforme o discurso e atingiu mais eficiência como *marketing* político.

Destaca-se que a diversificação econômica desencadeada pelo investimento do setor industrial é na verdade anterior ao “Governo das Mudanças”, recaindo sob sua responsabilidade o processo de intensificação dos processos de acumulação iniciados ainda na década de 1970 pela passagem substancial de uma economia essencialmente rural (em 1950 o setor agrícola respondia por 43% da renda gerada) para uma economia urbanizada (quando o setor agrícola passa a responder por 17% da renda produzida pelo estado) (Tabela 3).

Entre 1990 e 2010, a taxa de crescimento urbano de Fortaleza cai consideravelmente, ao mesmo tempo em que aumenta a participação dos municípios vizinhos no cômputo total da população metropolitana (Tabela 4 e Quadro 6). Este crescimento demonstra, contudo, o aprofundamento da periferização da moradia da população mais pobre vinculada à ação do Estado, principalmente nas décadas de 1970 e 1980 pela construção de conjuntos habitacionais (Figura 9). Essa condição periférica também estava direcionada ao isolamento econômico: sistema de transporte metropolitano pouco conectado e ausência de oferta de empregos.

QUADRO 6

Relação entre crescimento populacional de Fortaleza e Região Metropolitana (1940-2010).
Fonte: IBGE – Censos demográficos

| Ano | População de Fortaleza | Relação população Fortaleza/Ceara | Taxa de crescimento |
|------|------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| 1940 | 180.185 | 8,62% | - |
| 1950 | 270.169 | 10,02% | 49,94% |
| 1960 | 514.813 | 15,42% | 90,55% |
| 1970 | 857.980 | 19,10% | 66,66% |
| 1980 | 1.308.919 | 24,33% | 52,56% |
| 1991 | 1.768.637 | 27,80% | 35,12% |
| 2000 | 2.141.402 | 28,87% | 21,08% |
| 2010 | 2.452.185 | 29,01% | 14,51% |

| Municípios | População residente total | | | | | | | Taxa geométrica de crescimento 2000/1991 | Taxa geométrica de crescimento 2000/1991 |
|-------------|---------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|--|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 | | |
| Aquiraz | 24.114 | 26.592 | 32.507 | 45.112 | 46.305 | 69.469 | 72.651 | 3 | 1,9 |
| Caucaia | 38.268 | 42.572 | 54.754 | 94.106 | 165.099 | 250.479 | 324.738 | 4,7 | 2,6 |
| Chorozinho | - | - | - | - | 15.492 | 18.707 | 18.920 | 2,1 | 0,1 |
| Eusébio | - | - | - | - | 20.410 | 31.5 | 46.047 | 4,9 | 3,9 |
| Fortaleza | 280.084 | 514.818 | 857.980 | 1.307.608 | 1.768.637 | 2.141.402 | 2.447.409 | 2,1 | 1,3 |
| Guaiuba | - | - | - | - | 17.562 | 19.884 | 24.091 | 1,4 | 1,9 |
| Horizonte | - | - | - | - | 18.283 | 33.790 | 55.154 | 7,1 | 5,0 |
| Itaitinga | - | - | - | - | - | 29.217 | 35.838 | | 2,1 |
| Maracanaú | - | - | - | - | 157.151 | 179.732 | 209.748 | 1,5 | 1,6 |
| Maranguapé | 41.719 | 46.205 | 59.622 | 91.137 | 71.705 | 88.135 | 112.926 | 2,3 | 2,5 |
| Pacajus | 19.949 | 24.143 | 33.335 | 46.981 | 31.800 | 44.070 | 61.846 | 3,7 | 3,4 |
| Pacatuba | 20.399 | 24.458 | 31.916 | 42.106 | 60.148 | 51.696 | 72.249 | -1,7 | 3,4 |
| São Gonçalo | 51.872 | 20.474 | 21.003 | 24.694 | 29.286 | 35.608 | 43.947 | 2,2 | 2,1 |
| Total | 476.405 | 699.262 | 1.091.117 | 1.651.744 | 2.401.878 | 2.984.689 | 3.610.379 | 2,4 | 1,9 |

TABELA 4

Crescimento populacional por município da região metropolitana de Fortaleza.

Fonte: Censos demográficos IBGE 1991-2010

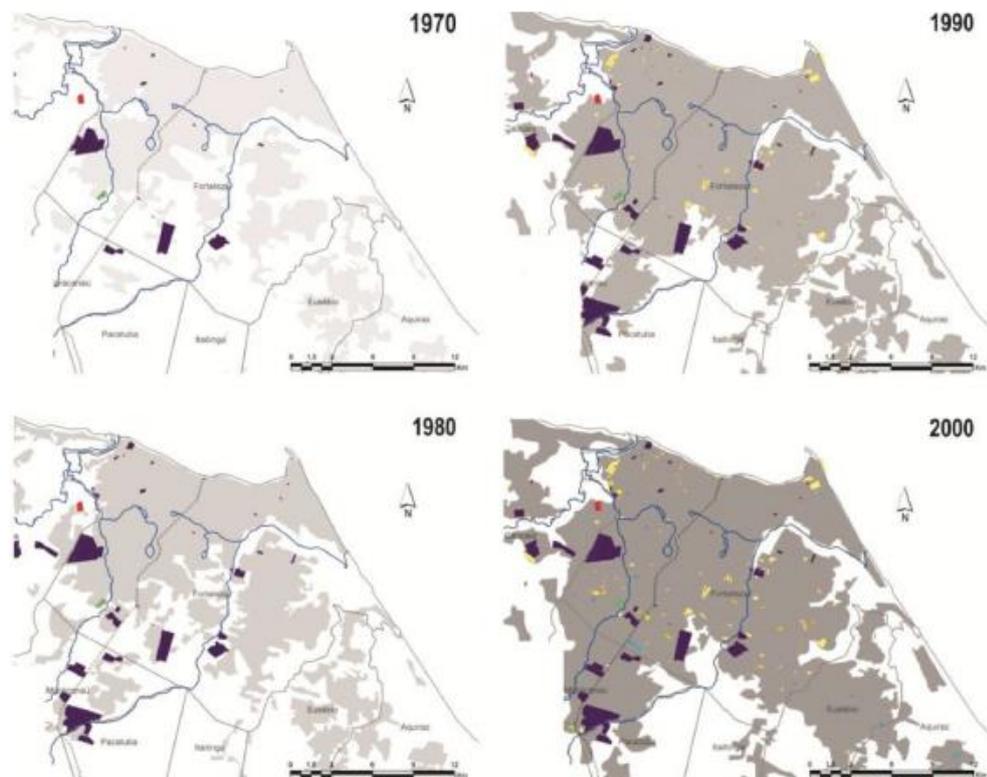


FIGURA 9

Implementação de conjuntos habitacionais em 1970, 1980, 1990 e 2000. Relação entre localização periférica dos conjuntos e malha urbana consolidada.

Fonte: Aragão, 2010

Quanto ao processo de planejamento, a substituição de Ciro Gomes (PSDB) por Juraci Magalhães (PMDB) na prefeitura de Fortaleza em 1990, não interrompeu a elaboração do PDDU-FOR. Este foi aprovado em 1992, sendo seguido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo em 1996. Ao permanecer em vigência foram, portanto, os instrumentos de orientação da política urbana até o ano de 2009, quando entra em vigor o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For)

No âmbito das ações públicas (gestão Juraci Magalhães e Antônio Cambraia) verifica-se um retorno evidente às estratégias de “embelezamento” que consistiam na realização de obras de impacto urbanístico: malha viária e reformas de espaços públicos concentradas em um único setor da cidade. Segundo Accioly, (2008, p.11) “o incentivo à parceria com a iniciativa privada facilitou as realizações das obras e serviu de legitimação e comprovação de eficiência administrativa”.

A elaboração do PDDU-For, também inserido neste novo contexto político, foi construído pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplam) e incorporou o ideário do MNRU, explicitamente pelos seguintes pontos essenciais: 1) os mecanismos regulatórios relativos à ação dos capitais privados no urbano, e a limitação do direito à propriedade e pela tentativa de regulação da ação do mercado imobiliário e 2) mecanismos que procuram interferir na estrutura decisória relativa as políticas urbanas a partir a democratização e participação direta. Neste contexto, o ideário do plano rompe com as práticas do planejamento moderno, quando interfere na lógica da centralização decisória e no regime de propriedade do solo. Destaca-se a concepção do bairro enquanto unidade de planejamento da cidade. Este conceito é forte do ponto de vista qualitativo e envolve um reconhecimento e práticas de descentralização e particularização de ações conforme a necessidades reais das comunidades.

O PDDU-For, vale destacar, não consistiu em uma ruptura completa em relação às práticas anteriores. Na elaboração do plano, processos usualmente adotados persistiram no que diz respeito a exclusão da participação ou o debate com alguns setores econômicos a partir de propostas pré-elaboradas, apenas para a confirmação de produtos já “resolvidos” pelos técnicos. O forte viés “desenvolvimentista” ou “modernizador” persiste nas estratégias do plano. Apresentado apenas em forma de lei, possuía linguagem que dificultou seu

entendimento conceitual. Muitos mecanismos inovadores são referenciados sem os aprofundamentos necessários (Accioly, 2008). Em síntese, o plano da década de 1990, que permaneceria vigorando por quase 20 anos, foi orientado por procedimentos metodológicos tradicionais, pela imprecisão conceitual²¹, caracterizado pela falta de cultura participativa e restrito à escala municipal.

Além destes pontos ressaltados, o plano legitima a prática da flexibilidade urbanística, mesmo que ainda vinculada a lógica do zoneamento pela possível indicação de planos urbanísticos específicos ou projetos urbanos para áreas previamente delimitadas. Cabe aos projetos definirem os parâmetros de uso e ocupação do solo em cada “situação-problema” de acordo com as especificidades de cada área. Estes projetos diferenciados deveriam ser operacionalizados em acordo pelo governo local, iniciativa privada, e deveriam contar necessariamente com a participação da comunidade.

Estas medidas refletem o redirecionamento da gestão urbana que antes admitia o Estado como único provedor e que fomenta novas relações entre os setores público e privado na busca de parcerias. A legislação urbana passa a legitimar o envolvimento do setor privado em financiamentos e/ou gestão de atividades antes de exclusiva competência do setor público. Os mecanismos de viabilização de diretrizes ficam extremamente restritos a maximização do uso do solo a partir de parâmetros quantitativos, determinando um abismo entre diretrizes e instrumentos. Apesar de todos os instrumentos, que a posteriori seriam incluídos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, estarem viabilizados pelo PDDU, a grande maioria deles carecia de definição e amparo legal.

O desrespeito às diretrizes do plano se dava em acordo com a conveniência política ligada aos interesses dos grupos hegemônicos. Como visto acima, as ações foram direcionadas para grandes obras públicas, concentradas no litoral e setor leste e orla marítima, visando a atração da atividade turística e o favorecimento do capital imobiliário.

²¹ Os primeiros planos diretores aprovados pós-constituição de 1998 em parte foram inviabilizados devido à falta de regulamentação de muitos instrumentos, que seria viabilizada apenas em 2001 pelo Estatuto das Cidades.

No tempo entre a promulgação do PDDU e LUOS, de 1992 a 1996, várias mensagens do executivo à Câmara Municipal buscavam regulamentar elementos pontuais do plano. Para Aciolly:

O procedimento do executivo mostra o equívoco da cultura de planejamento imperante nas administrações municipais, que não reconhecem os planos diretores, apoiando-se em projetos de lei oriundos de ações contingenciais e lobbies, os quais respondem às demandas isoladas de grupos ligados ao mercado imobiliário formal (Aciolly, 2008, p. 254)

A LUOS, aprovada em 1996, quatro anos depois do PDDU, tornou-se a peça legal chave neste processo e teve papel incisivo na natureza da produção do espaço da cidade a partir de então. Ao regulamentar o zoneamento do PDDU, relacionou tipos de usos às características da hierarquização viária e determinou padrões de ocupação dos lotes. É fortíssima a influência da LUOS como orientação que interessa a produção imobiliária formal. A atenção da gestão passa quase que exclusivamente para regulamentar as possibilidades máximas de aproveitamento do lote.

Em muitos aspectos, essa lei representa a continuidade da Lei No 5122-A, sobre as centralidades reforçadas pelas densidades construtivas, embora apresentando maior flexibilidade e adaptada aos novos parâmetros definidos pelo zoneamento em macrozonas e microzonas. No critério de definição das densidades construtivas permanece a relação entre as condições infraestruturais e uso do solo, determinada em razão da classificação do sistema viário. Do mesmo modo, seguem os principais normativos da lei anterior quanto aos índices de aproveitamento e a taxa de ocupação, que determina as densidades construtivas, mesmo com a introdução de outros mecanismos, como a fração do lote para controle da densidade populacional e taxa de permeabilidade. No fundo obedecem a critérios quantitativos e abstratos, típicos dos planos diretores convencionais. Reforçam as centralidades existentes, sem reverter o quadro de segregação socioespacial (Aciolly, 2008, p.255).

A valorização artificial provocada pelos parâmetros da LUOS ocorreu pela elevação injustificada do ponto de vista urbanístico, dos potenciais construtivos das áreas foco do mercado imobiliário formal, principalmente nos bairros Aldeota e Meireles.

A concepção redistributiva do plano, que tinha como ideal o uso do bairro como unidade de planejamento foi relegada ao esquecimento pela LUOS.

A metrópole se consolida neste momento, tendo como forte característica a dicotomia socioespacial marcada pelas diferenças de renda e adensamento demográfico. A extrema desigualdade conseguida na estruturação do espaço tem como característica o dualismo entre **centro-leste** moderno, desenvolvido, turístico e verticalizado e **periferia-oeste** atrasada, pobre, adensada, espalhada pelos municípios vizinhos. Este dualismo, contudo, simplifica demasiadamente as relações percebidas no espaço. O fato é que a expansão do imobiliário utilizou-se de diversas dinâmicas suas atividades e incorporou perspectivas de ganhos em todas as direções.

Novos agentes empresariais nacionais e internacionais têm se articulado para reprodução das relações capitalistas por meio das ações do Estado, entre as quais as mediadas pelos planos urbanos. Tais mudanças são, cada vez mais, determinadas por processos econômicos e oportunidades globais, exercendo impactos nos arranjos espaciais, cuja natureza e escala dependem das circunstâncias locais. Diferentemente de outras cidades localizadas no centro do sistema capitalista, o estado de convergência entre os agentes em Fortaleza está ligado aos processos relativos à adoção de políticas de cunho estratégico sem comprovar-se a desindustrialização. A industrial local, vinculada ao caráter tradicional têxtil (originária do ciclo do algodão do começo do século XX) continua sendo explorada pelos grupos e capitais locais. Já o terciário encontra-se mais vinculado a lógica do desenvolvimento do turismo e de suas atividades correlates e indiretas (entretenimento, transportes, alimentação), reforçada a ocupação de novas centralidades lineares ao longo dos eixos de saída da cidade pelos grandes supermercados, shoppings e pelo comércio superior e/ou especializado.

Destaca-se neste contexto o Bairro da Praia de Iracema que foi alvo de Projetos Urbanos emblemáticos promovidos tanto pelo Governo do Estado quanto pela prefeitura, o principal deles, Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC) (Figura 10). Gondim (2007) ao investigá-lo, revelou os impactos desencadeados pelo deslocamento das atividades de entretenimento, antes realizadas ao longo da

praia de Iracema, ocasionou de maneira contundente a desagregação e posterior abandono das atividades no bairro.

FIGURA 10

Inaugurado pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria da Cultura do Estado, em 1999, o CDMAC tinha como objetivo fortalecer a imagem da cidade a partir da cultura e do lazer vinculado ao turismo. O conceito do projeto procurava a revitalização de uma porção da cidade, visando a conexão do centro da cidade à Praia de Iracema.



Fonte:www.skyscrapercity.com

A predominância do imobiliário sobre as outras formas produtivas, conforme mostrou Rufino (2012), não pode ser compreendida sem a percepção do **papel do Estado como facilitador de privilégios para a apropriação do espaço pelo imobiliário por meio de mudanças de zoneamento, melhoramento de infraestruturas, subsídios públicos, entre outros.**

Com a aprovação da Lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade (EC), um novo leque de possibilidades fica disponível para o desenvolvimento urbano nacional. O Estatuto da Cidade, reafirmou os preceitos estabelecidos na Constituição Federal e detalhou um conjunto de instrumentos para a formação de uma nova diretriz para as políticas urbanas.

As eleições de 2004 marcam o fim da “Era Juraci” e deram início em 2005 da gestão “Fortaleza Bela”. Seguindo um contexto político nacional, refletido na vitória Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002, localmente o partido então elege a antes vereadora, Luizianne Lins. A nova gestão retira da câmara uma proposta de revisão do plano diretor encaminhado pela gestão anterior²², alegando a não observação do preceito de participação popular na elaboração do plano expressa no EC. É então iniciado em 2006 um novo processo de elaboração do plano diretor, que culminou na aprovação da lei em fevereiro de

²² As alegativas da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal quanto a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA/FOR) incidem sobre o teor meramente informativo e pontuais do debate, sem nenhum caráter deliberativo.

2009, no segundo mandato da então prefeita. Também em 2006 é eleito para o governo do Estado o ex-prefeito da cidade de Sobral, Cid Ferreira Gomes, irmão o ex-governador do estado e ex-prefeito de Fortaleza Ciro Ferreira Gomes. A derrota do então governador Lúcio Alcântara também encerra um longo ciclo de 22 anos do “Governo das Mudanças”. Cid Gomes foi levado a um segundo mandato em 2010, então apoiado pela prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins.

O PDP-For/2009 apresenta uma série de avanços. Como dispositivo dos instrumentos urbanísticos, apresenta no texto da lei uma antecipação ao incorporar indicadores urbanos que esclarecem os princípios das políticas urbanas e sua relação com a “autoaplicabilidade” dos instrumentos. Contudo, a versão aprovada acabou por remeter a regulamentações posteriores diversos aspectos (planos específicos, instrumentos e legislações complementares).

A gestão do PDP-For sofreu críticas de vários setores:

- 1) dos movimentos sociais urbanos, que participaram ativamente de sua construção, conseguindo incluir a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no zoneamento especial, mas que ao longo dos anos subsequentes acompanharam sua desmontagem²³;
- 2) do setor imobiliário, talvez o maior beneficiado do Plano, pela morosidade na regulamentação da LUOS;
- 3) dos técnicos de carreira da prefeitura, que preteridos do processo de elaboração²⁴, não concordam com seu conteúdo, alegando equívocos técnicos, passando a emitir interpretações e necessidades de alterações constantes no escopo da lei.

A força dos agentes do mercado imobiliário foi determinante junto à Câmara de Vereadores para a descaracterização da proposta original do plano quando foi

²³ Por sofrerem maior pressão do mercado imobiliário, durante o processo de aprovação do PDP-FOR/09, algumas ZEIS foram retiradas do projeto de lei, quando da sua aprovação. A Lei complementar 101/12 ainda alterou os perímetros das ZEIS 3 – vazio.

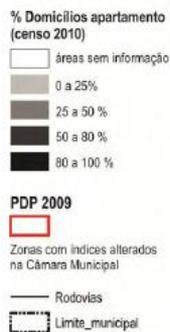
²⁴ O Instituto Pólis, sediado em São Paulo, foi contratado pela PMF para prestar consultoria na elaboração do plano em Fortaleza.

procedida a indiscriminada modificação das capacidades construtivas justamente nas áreas de expansão da produção imobiliária de alto padrão (Figura 11).

FIGURA 11

Em destaque as zonas onde os parâmetros urbanísticos foram alterados durante a tramitação na câmara em relação a tipologia de domicílio.

Fonte: Rufino , 2012



O desencadeamento de um novo conjunto de Projetos Urbanos de grande escala e visibilidade também se torna característica deste período.

Os Projeto Urbanos habitacionais

Entre os Projetos Urbanos geridos pelo município destacam-se em primeiro lugar os projetos habitacionais. A política habitacional da gestão Luizianne Lins (PT), a priori embasada pelas estratégias de regularização fundiária e urbanística de favelas, orientada pelo Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (2009), passou posteriormente a reproduzir o modelo de conjuntos habitacionais. Isso se deu pela abertura dos programas de financiamento federal: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Destacam-se os projetos habitacionais vinculados à urbanização da faixa de praia e campo de

dunas (Vila do Mar²⁵ na Barra do Ceará, Aldeia da Praia no Serviluz e Urbanização do Morro do Castelo Encantado, Mucuripe).

O projeto Vila do Mar previa a produção de 1.700 unidades habitacionais em 3 lotes, além de regularização fundiária e urbanística, melhorias habitacionais e requalificação da orla. Parte das famílias deslocadas da frente de mar foram transferidas para os novos conjuntos localizados na Av. Sargento Hermínio, cerca de 1km da área original (Figura 12). O valor total do investimento foi de R\$ 211 milhões, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), Programa Minha Casa, Minha Vida e por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), além de contrapartidas do Município.



12.1



12.2

FIGURA 12

Vila do Mar em duas frentes de projeto:

12.1 Lote I de reassentamento das famílias removidas das áreas de risco.

12.2. Urbanização da faixa de praia.

Fonte: Google Street View.

Já o projeto Aldeia Praia afetaria diretamente as comunidades do Titanzinho e Serviluz e propõe a remoção de 860 imóveis, cerca de 43% do total das duas comunidades (Figura 13). Destaca-se que os projetos incidem sobre ZEIS 1, Zonas Especiais de Interesse Social de Regularização indicadas no zoneamento especial do PDP-For. Para a viabilização de ambas as propostas, conta-se com o envolvimento da Secretaria de Turismo no que diz respeito à captação de recursos federais.

²⁵ Viabilizado através de parceria estabelecida entre o Governo Federal, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Governo Estadual e Prefeitura de Fortaleza.

FIGURA 13

Simulação das áreas a serem removidas no Serviluz e Titanzinho pelo Projeto Aldeia da Praia. A abertura da frente de mar, apesar de se assemelhar ao projeto Vila do Mar, contudo envolve um volume maior de desapropriações.

13.1. Em destaque (laranja) as áreas a serem removidas.

13.2. Imagem simula a implementação do projeto Aldeia da Praia.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, editado pela autora.



13.1



13.2

Apesar da menor escala daqueles produzidos pela COHAB/CE nas décadas de 1970 e 1980, a maior parte dos 33 conjuntos, com 18.742 unidades habitacionais (Habitafor), realizados entre 2005 e 2012 reproduzem a localização periférica, reforçando a lógica urbana de separação social e econômica. Uma exceção é o Conjunto da Lagoa do Papicú, localizado em área em amplo processo de produção imobiliária desencadeada pela Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicú.

Entretanto, o projeto habitacional de maior impacto foi promovido pelo Governo do Estado e se deu longo do Rio Maranguapinho (Figura 14 e Figura 15). Pensado no início da década de 1990 como Consórcio Público intermunicipal metropolitano

que envolvesse os municípios de Fortaleza, Maracanaú, Maranguape e Caucaia, o projeto acabou sendo financiado a partir dos recursos do PAC e foi lançado em 2008. Para cobrir a contrapartida necessária a ser paga pelo governo, foi tomado crédito no valor de R\$ 72,7 milhões pelo Governo do Ceará na Caixa Econômica Federal²⁶.

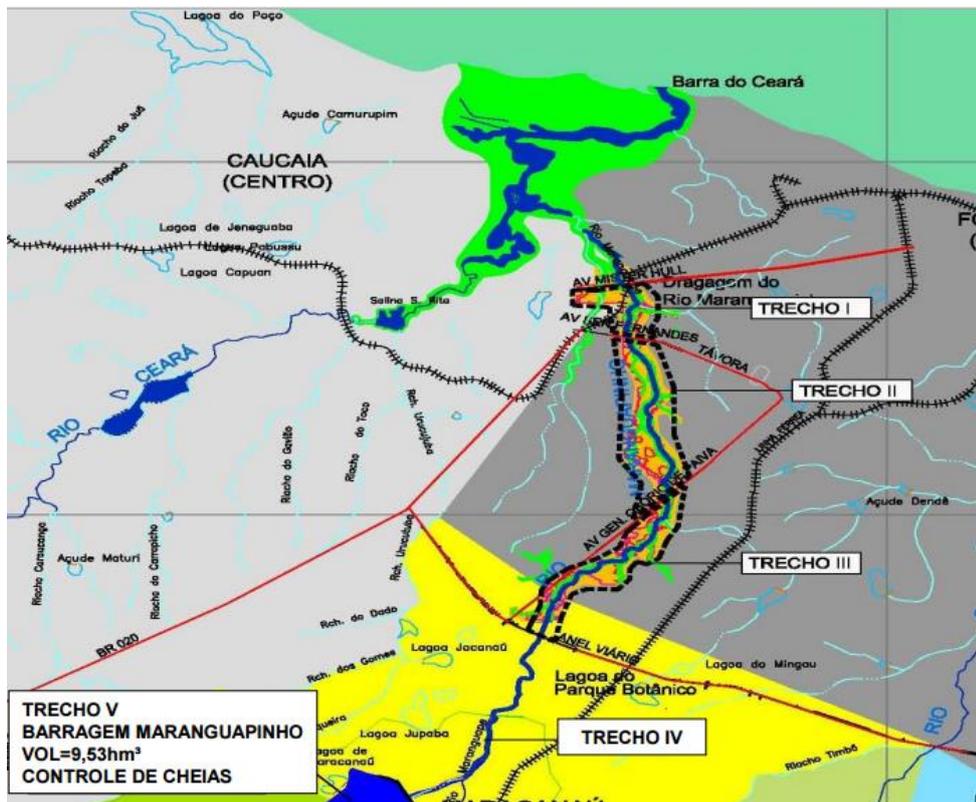


FIGURA 14

Projeto urbanização rio Maranguapinho. Dividido em 5 trechos, dos quais 3 estão contidos no limite do município de Fortaleza. A maior parte das unidades habitacionais retiradas da área de risco e reassentadas também foi dentro do limite do municipal. Coube ao município de Maranguape arcar com a localização do açude de controle de cheias.

Fonte: Secretaria das Cidades, Governo do estado do Ceará

²⁶ O financiamento figura no âmbito do Programa de Financiamento de Contrapartidas, do Programa de Aceleração do Crescimento (CPAC/OGU) e possibilita ao Estado a sua participação nos convênios celebrados com a União, em projetos abastecidos com verbas do PAC.

FIGURA 15

Imagens da apropriação dos conjuntos habitacionais entregues pelo projeto: construção de “puxadinhos” e comercialização dos apartamentos.

Fotografia: Clarissa Freitas.



A produção habitacional mais recente se encaminha para a retomada da produção dos grandes conjuntos-bairros em bairros periféricos buscando, principalmente, dar resposta aos Projetos Urbanos que necessitam de um grande número de desapropriações, como no caso do projeto do Ramal VLT Parangaba-Mucuripe. Este projeto urbano desencadeou a construção do Condomínio Cidade Jardim (Figura 16). Este possuirá 5.536 unidades habitacionais de 43m² em 346 blocos de apartamentos (previsão de entrega para o final do ano de 2015) organizados em 13 quadras, com custo de R\$ 352 milhões.

FIGURA 16

Imagem que indica área de implantação do projeto Cidade Jardim. Destaca-se que a área é resultante do aterro de uma lagoa.

Percebe-se ainda a ocupação de terreno às margens da Avenida Perimetral.

Fonte:
www.skyscrapercity.com



Destacam-se ainda os já anunciados pela Prefeitura de Fortaleza o Conjunto José Euclides e o Residencial Alameda das Palmeiras. O primeiro localizado no bairro do Jangurussu, viabilizado pelo programa “Minha Casa, Minha Vida”, com previsão de

entrega para 2016. O Conjunto José Euclides é composto por 2.992 unidades habitacionais organizadas em 187 blocos de apartamentos, dos quais 1.424 unidades serão destinadas aos programas da Prefeitura, enquanto o restante irá para o Governo do Estado. O investimento anunciado é de R\$ 206 milhões.

Já o Residencial Alameda das Palmeiras será construído no bairro Pedras, com entrega prevista para o início de 2016. As 4.992 famílias que receberão unidades habitacionais serão incorporadas segundo o cadastro nos programas habitacionais realizados pela prefeitura de Fortaleza por meio da Habitafor. O custo previsto para o residencial é de R\$ 350 milhões financiados por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e aporte da Prefeitura de Fortaleza. Já estão cadastradas 115 mil pessoas. Destaca-se ainda como características destes conjuntos mais recentes o uso de uma tecnologia construtiva (parede de concreto) que permite a execução de muitas unidades por dia (26 unidades em média) tornando a obra mais célere. Segundo o atual prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (PROS), a entrega das casas será realizada de forma “democrática”, por meio de sorteio público entre os inscritos no programa. Os inquilinos poderiam ser contemplados com as unidades habitacionais, bastando comprovar que residem no local há pelo menos 12 meses, contada a data do decreto, e que se comprometessem ao pagamento das prestações das unidades. O Governo do Estado também custearia o aluguel social de R\$ 200,00 mensais às famílias que tiverem seus imóveis avaliados abaixo de R\$ 16 mil até a unidade habitacional do PMCMV ficasse pronta. Além dos projetos habitacionais, destacam-se os Projetos Urbanos vinculados aos megaeventos.

Projetos urbanos e Megaeventos

Em agosto 2009, o Brasil, escolhido como país sede da Copa do Mundo de Futebol da FIFA 2014, divulga as sub-sedes que abrigariam os jogos do campeonato, entre elas, a cidade de Fortaleza. A Federação Internacional de Futebol (Fifa) especificou então quais os requisitos necessários à estrutura urbana para as cidades sedes do evento. Dentre outras determinações, destaca-se a mobilidade urbana como investimento prioritário.

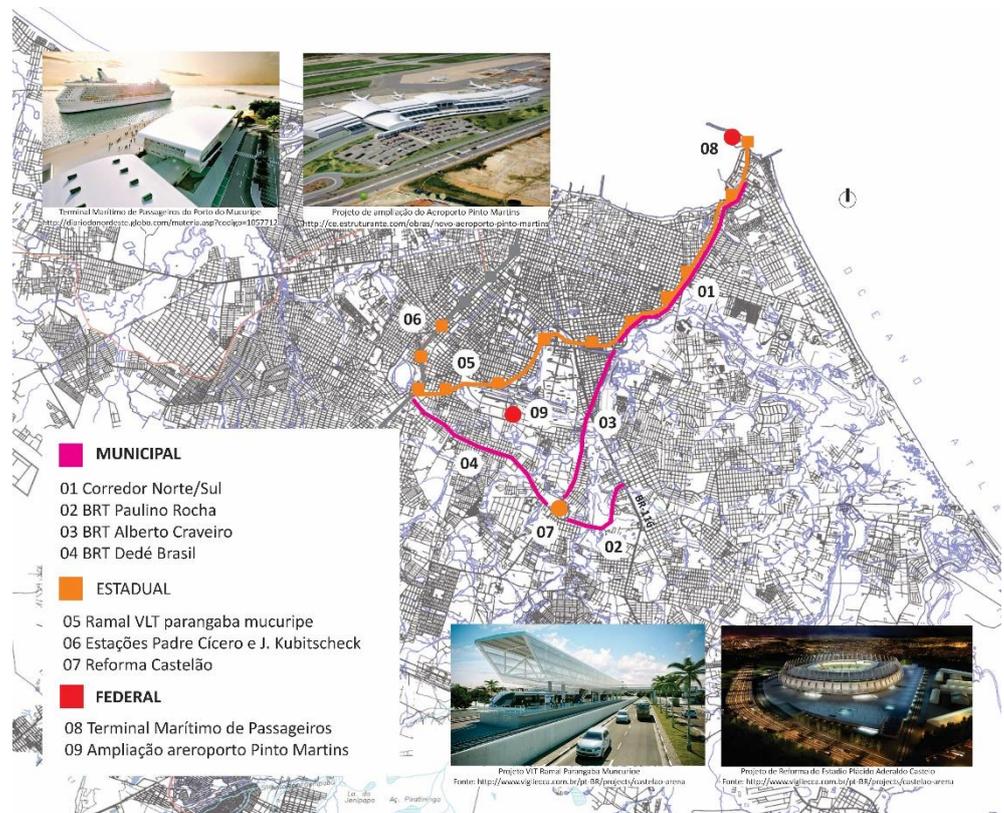
A Matriz de Responsabilidade da Copa tratava-se de um acordo entre os entes federativos e a Fifa. O documento tinha como objetivo definir a execução de medidas imprescindíveis para a realização do Megaevento. A primeira versão do documento, de janeiro de 2010, passou por aditivos que alteraram tanto o volume de recursos como o escopo de alguns projetos.

A responsabilidade sobre a implementação das intervenções urbanas relacionadas ao suporte do megaevento na cidade de Fortaleza, a partir da Matriz de Responsabilidade da Copa, foi dividida entre os três níveis de governo. As obras previstas possuíam dois focos principais: 1) **Mobilidade** - a construção de quatro corredores exclusivos para ônibus (BRT), a construção de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), alargamento de corredores viários (Raul Barbosa/Via Expressa), e implantação de duas novas estações de metrô (Padre Cícero e Montese). 2) **Equipamentos** - a reforma do Estádio Governador Plácido Aderaldo Castelo (Castelão), a ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Pinto Martins, e a construção do Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe (Figura 17).

FIGURA 17

Mapa Fortaleza com a localização dos Projetos Urbanos vinculados à Matriz de Responsabilidades da Copa de 2014 em Fortaleza.

Fonte: elaborada pela autora.



As intervenções urbanas e investimentos na área de mobilidade tinham como objetivo, conforme discurso oficial, promover a articulação das políticas de

transporte, trânsito e acessibilidade, a fim de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável. Neste contexto, os empreendimentos previstos priorizavam a implementação e a melhoria de sistemas de transportes coletivos, bem como a integração entre diversas modalidades de transportes. Consideremos os projetos propostos:

a) **O ramal Parangaba/Mucuripe** tratava-se de uma adaptação das obras do Metrofor, ou seja, uma modificação da programação da implementação do sistema metropolitano de transportes, que teria como prioridade a finalização da linha Oeste, (ligando o centro de Fortaleza ao centro do município de Caucaia, um dos mais importantes municípios que compõe a Região Metropolitana de Fortaleza). O projeto Metrofor trata-se, resumidamente, de uma adaptação do ramal ferroviário de cargas (operado pela estatal Transnordestina) para o transporte coletivo metrô. Especificamente o ramal Parangaba-Mucuripe consiste no único trecho pelo qual o transporte de cargas ainda trafega no interior da cidade. Destaca-se que o transporte de cargas continuará em operação, e ainda será ampliado, mesmo com a instalação do VLT. Isto se dá em consequência da permanência do Porto de cargas na ponta da Praia do Mucuripe, mesmo com várias determinações de planejamento que expressam o contrário (como o Projeto Orla e o Plano Diretor de Fortaleza). A via ferroviária existente seria adaptada para o VLT e uma nova via para o transporte de cargas, seria construída.

O ramal em questão faria a conexão de 12,7 quilômetros entre a Estação Parangaba e o Porto do Mucuripe. Seriam 11,3 km em superfície e 1,4 km em elevado, passando por 22 bairros, contando com 8 estações: Parangaba, Papicu (estas duas possuem projeto que envolve a integração com os terminais de ônibus), Montese, Vila União, Rodoviária, São João do Tauápe, Pontes Vieira e Mucuripe . Além das estações, a implementação da obra ainda previa quatro passagens subterrâneas rodoviárias (na Av. Raul Barbosa e na Av. Virgílio Távora), um elevado ferroviário (no bairro Parangaba e na Av. Aguanambi) e viadutos rodoviário (nas Av. Dom Luiz, Av. Santos Dumont, Av. Padre Antônio Tomás e Av. Eng. Alberto Sá).

O principal objetivo do ramal era o de conectar à rede hoteleira da capital, localizada predominantemente na porção litorânea, ao longo da Av. Beira-mar, às principais áreas do megaevento (aeroporto e estádio). A obra só foi iniciada em

abril de 2012. O principal motivo da demora diz respeito a uma série de questões que envolvem a negociação das desapropriações de cerca de 3 mil famílias que ocupam, há décadas, o eixo do ramal ferroviário. Agrega-se a este fato a notificação do dia 14 de maio de 2012, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) para a Secretaria Infraestrutura do Estado (SEINFRA), alegando o descumprimento de procedimentos essenciais relativos ao processo de licenciamento ambiental.

Entre os Projetos Urbanos previstos como legado da Copa de Mundo de Futebol da Fifa, apenas a Arena Castelão foi finalizada. Todas as demais obras ainda se encontram em execução ou foram abandonadas (Figura 18). Os projetos do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e do aeroporto estavam sob responsabilidade de um mesmo consórcio, formados pelas empresas Consbem, Passareli e Engexata. Depois do encerramento do contrato devido ao descumprimento de metas pelo consórcio dois meses antes do evento, as obras ainda não foram retomadas. Novamente o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) foi iniciado no final de 2014 para substituir a empresa, mas ainda não houve progresso. A única proposta recebida foi rejeitada devido à superação do limite orçamentário.

FIGURA 18

Comparação entre a imagem divulgada como legado da Copa do Mundo Fifa de 2014 (24.1) e o cenário de abandono das obras no contexto atual (18.2).

Fonte: Governo do Estado do Ceará.



18.1



18.2

O VLT, caracterizado por ser um modal de boa capacidade demanda, com uma estrutura e um sistema que causa menor incômodo por ser segregado, mas que também pode interagir com a malha urbana, quando necessário. No caso específico, o projeto de adaptação do sistema ferroviário de carga não possibilita nenhum tipo de interação com a malha urbana, sendo necessária uma série de intervenções no sistema viário da cidade (passagens em desnível e muros de isolamento) para o seu bom funcionamento, o que também implicou em uma maior morosidade na implementação do projeto.

Outra questão que determinou o insucesso do projeto foi o conflito entre população moradora (4 mil famílias) do eixo do ramal ferroviário e a perspectiva de remoções forçadas. O Decreto Lei Estadual No 15.056/11 determinou as ações referentes às relocações e indenizações. Segundo o decreto, dos imóveis residenciais ou mistos avaliados em até R\$ 40 mil (famílias moradoras), além da indenização correspondente, receberiam o custeio de prestações de uma unidade residencial dentro do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), da Caixa Econômica Federal. Posteriormente foi anunciada a localização do local de assentamento, no bairro José Walter (Condomínio Cidade Jardim, já citado anteriormente).

b) **A Avenida Dedé Brasil** é a principal ligação viária entre o terminal rodoviário de passageiros da Parangaba e o Estádio Castelão, junto a este eixo, conectam-se a Av. Alberto Craveiro, Av. Rui Barbosa e Via Expressa, que possibilitam o principal acesso ao litoral e à rede hoteleira da cidade. A última conexão proposta daria acesso ao estádio, a partir da BR-116 pela Av. Paulino Rocha. As obras de melhoria da via prevista (incluindo drenagem, terraplenagem, pavimentação, urbanização, paisagismo e sinalização viária) para a Copa 2014 envolviam a construção de um sistema *Bus Rapid Transit* (BRT)ⁱ. O projeto ainda envolve o alargamento das avenidas para um caixa de 45m, que comportará quatro faixas de fluxo de veículos automóveis por sentido. A Prefeitura Municipal de Fortaleza contou com um empréstimo de R\$170,0 milhões da Caixa Econômica Federal (CEF) para viabilizar este sistema. A Construtora Delta, vencedora das quatro licitações promovidas pela prefeitura municipal em razão das intervenções do megaevento, e de acordo com regras estabelecidas pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), abandonou os contratos acordados. A prefeitura foi forçada a reiniciar o processo licitatório, ainda não finalizado.

O contexto político local também passou por turbulências. A aliança entre os partidos políticos da prefeitura e do governo do estado foi rompida em razão das eleições municipais de 2012. O Governador do Estado então apoiou um candidato de seu partido e sugeriu oficialmente mais uma modificação da Matriz de Responsabilidades da Copa, demonstrando o desejo de assumir integralmente as obras de mobilidade do Megaevento em Fortaleza, principalmente no eixo da Via Expressa, onde as obras do VLT tem particular conexão.

c) Fincado no centro geométrico da cidade de Fortaleza, **o terminal de passageiros do Aeroporto Pinto Martins**, inaugurado em 1998, contava inicialmente com uma perspectiva de funcionamento ótimo visando 50 anos. Logo passou a ser uma das prioridades das intervenções na cidade para atender o Megaevento de 2014. Entretanto, o projeto de ampliação foi incluído posteriormente, em julho de 2010, por meio de um aditivo da Matriz de Responsabilidades da Copa. De acordo com a Infraero, estatal responsável pelo projeto, todo o processo de implementação seguiu as regras estabelecidas pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), modelo que flexibiliza as licitações para as obras da Copa do Mundo de 2014 e para a Olimpíada de 2016.

O projeto incluía a reforma e ampliação do terminal de passageiros juntamente com a adequação do sistema viário de acesso. As obras iniciadas (recapeamento da pista de pouso), foram paralisadas e o contrato de execução do projeto suspenso por não cumprimento de contrato por parte da construtora. Segundo o projeto veiculado na imprensa local e nacional, a área do terminal passaria de 38,5 mil m² para 133.829m² em duas etapas. Até o final de 2013, a capacidade passaria de 6,2 milhões de usuários por ano para 9 milhões. Após a conclusão da segunda parte, em 2016, com a ampliação de 9 pontos de embarque (hoje existem 7), a previsão é que a capacidade operacional chegasse a 14,2 milhões de passageiros por ano, mais do que o dobro da capacidade atual.

d) O projeto do **Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Mucuripe** adicionado via Termo Aditivo à Matriz de Responsabilidades em 19 de julho de 2010, celebrado entre o Ministério do Esporte, o Governo do Estado do Ceará e Prefeitura Municipal de Fortaleza. Segundo o Ministério do Esporte, seria construído o Terminal Marítimo de Passageiros do Mucuripe para atender à Copa de 2014. O projeto engloba a construção do terminal de passageiros, a construção de cais/berço, a pavimentação e urbanização de acessos e o estacionamento.

e) Inaugurado em 1973, o Estádio Governador Plácido Aderaldo Castelo passou pela sua 2ª reforma tendo como objetivo o atendimento dos padrões internacionais de segurança, tecnologia, conforto e, principalmente, sustentabilidade econômica determinados pela Fifa. Tal reforma, financiada pelo Governo do Estado do Ceará por meio de empréstimo do BNDES, gerou uma parceria público-privada por meio

da concessão de exploração do equipamento durante 8 anos pelo Consórcio Arena Multiuso Castelão (Galvão Engenharia S/A e Andrade Mendonça), empresas responsáveis pela execução da reforma (Figura 19).

Inserido no bairro Passaré, área de ocupação periférica sul, próximo ao aeroporto, ao Parque Ecológico do Cocó e à BR-116, mas de pouca visibilidade imobiliária. O projeto, original vai além do objeto arquitetônico e alcança a escala urbana ao propor a construção de um complexo olímpico pós-copa, um centro de compras, a ampliação da rede de transportes, além de propor a flexibilização de indicadores urbanos em seu entorno, visando o adensamento habitacional. Segundo o autor do projeto:

Ele (o projeto) prevê gerar uma imagem de modernidade que poderá ser uma nova atração turística para a cidade. Sendo assim, o projeto apresenta novos parâmetros de ocupação e preservação, uma vez que as reformas e as novas construções previstas na gleba do estádio irão, sem dúvida, valorizar o solo da região do entorno de maneira marcante e irreversível criando uma nova centralidade de animação na escala metropolitana (www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/castelao-arena).



26.1



26.2



26.3



26.4

FIGURA 19

Estádio Castelão em quatro momentos:

19.1. Inauguração em 1973;

19.2. Obras de reforma para a copa do mundo de 2014 em 2011;

19.3. Simulação da implantação final do projeto Arena Castelão;

19.4. Arena Castelão após finalização das obras.

Fonte: imagens de divulgação disponibilizadas em <http://www.secopa.ce.gov.br>

O desafio colocado foi também o de executar a reforma aproveitando a estrutura original. Parte da estrutura de concreto, contudo, foi implodida para dar lugar ao novo programa da Arena: tribuna de honra, 52 camarotes, suítes e áreas VIPs, setores de uso comercial temporário, centro de imprensa, novas dependências de

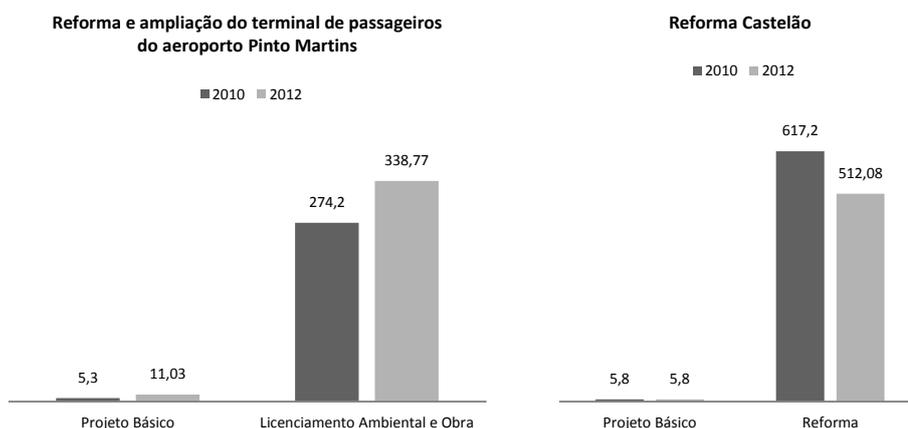
serviços e vestiários, implantados de forma concentrada neste setor. Outras alterações substanciais no projeto original dizem respeito ao rebaixamento do gramado, a construção de um novo anel de arquibancadas inferiores, um estacionamento para 1.900 veículos e o revestimento envidraçado de suas fachadas.

Um balanço geral divulgado em julho de 2012 pelo Governo Federal apontava que 41% das obras em todo o Brasil, relacionadas à Matriz de Responsabilidades da Copa, ainda sequer haviam sido iniciadas. Neste ponto, o governo brasileiro adotou a seguinte medida: as obras ainda não iniciadas ou sem projetos ou contratos até outubro de 2012, seriam canceladas. O BRT de Fortaleza foi incorporado nesta decisão. Nas figuras a seguir (Figura 20 e Figura 21) foram sintetizadas algumas das previsões orçamentárias e de implementação dos projetos a partir da matriz de responsabilidades (de janeiro de 2010), ao balanço das obras divulgada em abril de 2012. Por meio da avaliação das informações disponíveis, verificou-se que a maior parte dos projetos obteve acréscimo orçamentário, a exceção da reforma do estádio Castelão. Dentro dos acréscimos, as variações encontram-se quase integralmente associadas às obras de execução. Em nenhum projeto que exigia desapropriações, houve flexibilidade para este fim.

FIGURA 20

Síntese da variação dos custos de alguns projetos da copa entre 2010 e 2012. Valores dados em R\$ milhões.

Fonte: <http://br.transparencia.gov.br/>; elaborado pela autora



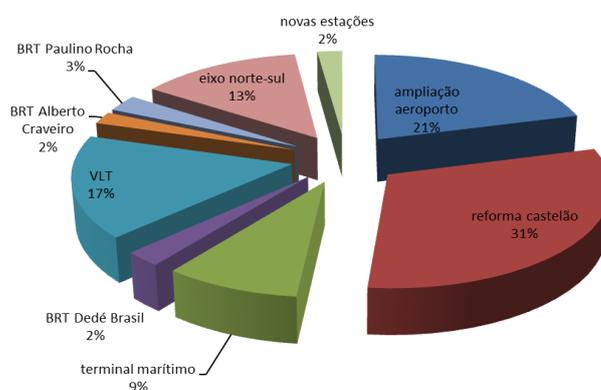
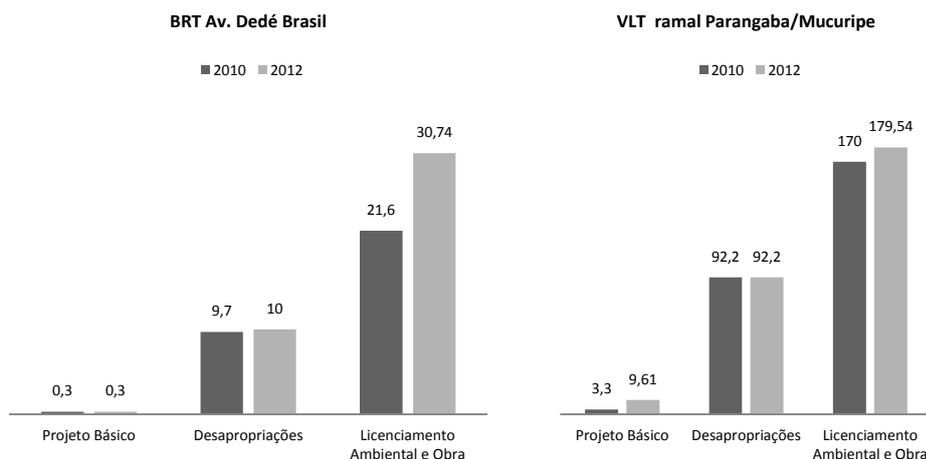


FIGURA 21

Esquema mostrando a divisão das parcelas de recursos entre os diferentes projetos urbanos.

Fonte: elaborado pela autora.

Percebe-se que a “cota parte” dos recursos direcionados aos equipamentos constitui o montante mais significativo, correspondendo à 61% dos R\$1,6 bilhões previstos até aquele momento. A constatação do cenário pessimista antecipado em 2012 foi concretizada: o da inviabilização dos Projetos Urbanos relacionados aos transportes públicos.

Teve-se como resultados dos investimentos da Copa grandes equipamentos urbanos, isolados no contexto metropolitano mais geral, sujeitos ao superdimensionamento, necessário à realização do megaevento. Um dos impactos de maior relevância na cidade de Fortaleza está relacionado com a alteração na dinâmica imobiliária, decorrente dos projetos urbanos realizados para receber a Copa de 2014. Nesse contexto, observa-se especialmente grandes alterações na dinâmica socioespacial nas áreas próximas à Arena Castelão. Tais transformações, antecipadas no plano urbanístico desenvolvido pelo Escritório Viglicca Associados,

não observam as determinações estabelecidas pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For) (Figura 22).

FIGURA 22

Sobreposição entre *Master Plan* elaborado em razão do projeto da Arena Castelão (29.1) e o macrozoneamento do PDP/2009 (29.2).

Fonte: elaborado pela autora.



Plano de Desenvolvimento (Viglicca & Associados)
01 Projeto urbano Parque do Cocó (extensão)
02 Área de desenvolvimento imobiliário
03 Área prevista para novos coeficientes construtivos
04 Estádio/ Centros olímpicos e de compras

29.1



Sobreposição do Plano de Desenvolvimento ao zoneamento PDP-FOR 2009

01 Zona de preservação ambiental 1
02 Zona especial institucional
03 Zona de requalificação urbana 2
04 Zona de ocupação moderada 2

29.2

De acordo com o PDP-For, a área encontra-se em uma zona que se caracteriza pela precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos e tem como objetivo prioritário requalificar urbanisticamente áreas ambientais degradadas, contendo a expansão urbana em direção a áreas com grande fragilidade ambiental. O zoneamento em questão não possibilita a flexibilização dos indicadores urbanísticos. Destaca-se no plano de ocupação vinculado ao estádio uma parte do território preparada para o desenvolvimento imobiliário. Este fragmento em questão é demarcado no plano diretor como uma área onde são proibidos novos parcelamentos solo e tem como objetivo a preservação integral de áreas com significativo interesse paisagístico. Tais contradições representam um descompasso frente às medidas estabelecidas no PDP (Figura 22).

A partir dos dados do DataSecovi (2015), verificou-se uma valorização de 1.000% do m² construído na área, principalmente ao longo dos eixos viários que receberam alguma melhoria, principalmente ao longo da Av. Alberto Craveiro. Entre os bairros mais valorizados, destaca-se o Passaré, com valorização de 700% entre 2009 e 2014. No último ano os preços dos imóveis tenderam a uma acomodação. Analisando os anúncios dos novos empreendimentos residenciais observa-se nas estratégias de venda o apelo às promessas de desenvolvimento da região. Boa

parte desses empreendimentos tem financiamento assegurado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).



FIGURA 23

Lançamentos imobiliários para os bairros Passaré e Castelão.

23.1. Empreendimento: Condomínio Laguna Residencial

Fonte: <http://fortaleza.olx.com.br/>

23.2. Empreendimento: Condomínio Mandarin Residence Clube.

Fonte: <http://www.imobimix.com.br/>

23.1

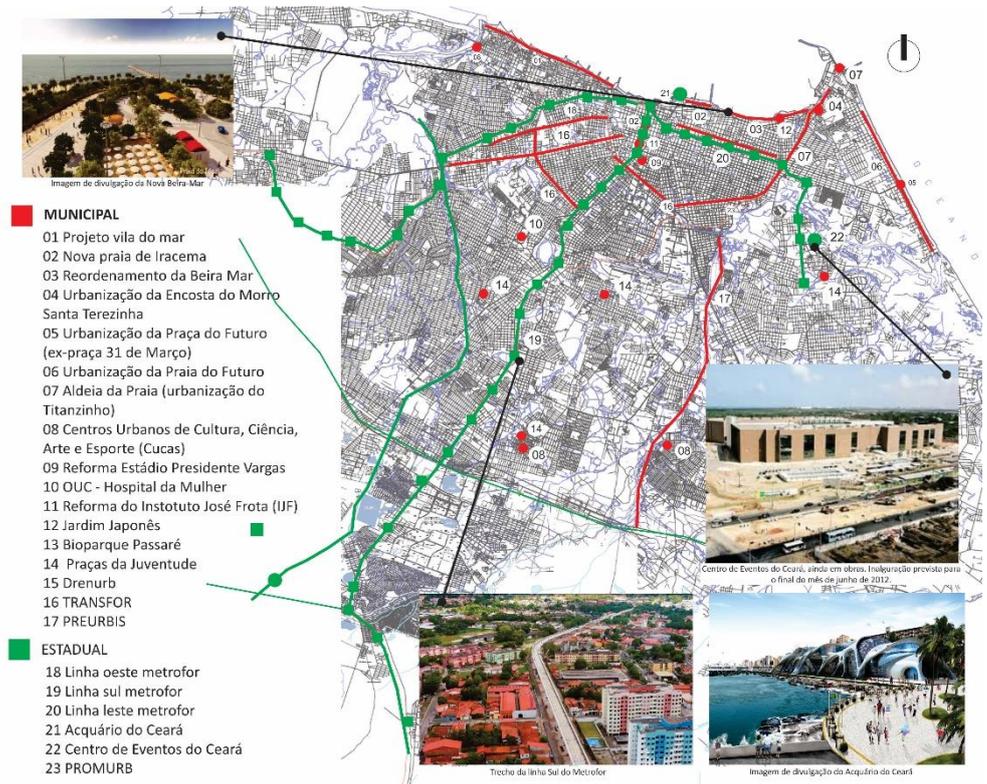
23.2

Além dos projetos especificados na Matriz de Competências da Copa, diversas outras ações do Governo do Estado e da Prefeitura de Fortaleza que dela independiam foram incluídas no “Plano de Investimentos” ou no chamado “Portfólio da Copa”. Uma série de obras que estavam pensadas há vários anos para a cidade, alguns cuja relação com a copa é difícil detectar, foram incluídas e concluídas graças à “oportunidade” viabilizada pelo Megaevento. Percebe-se, desta forma, que projetos urbanos de caráter pontual desconectados de um projeto de cidade, foram sendo costurados, forçadamente, principalmente através da propaganda e do marketing urbano, em nome do megaevento (Figura 24).

FIGURA 24

Mapa esquemático localizando os demais projetos urbanos em andamento na cidade de Fortaleza, hoje envolvidos no portfólio da Copa de 2014.

Fonte: elaborada pela autora.



Os projetos urbanos turísticos

O Acquário Ceará foi um destes projetos que prevê uma área construída de 21,5 mil m², em quatro pavimentos no terreno ocupado pela antiga sede do DNOCS, em uma porção privilegiada da Praia de Iracema. Justificado pelo potencial turístico, o Projeto Urbano prevê uma modificação profunda do bairro, hoje esvaziado (Figura 25).

FIGURA 25

25.1. Imagem publicitária do Acquário do Ceará veiculada na imprensa, elaborada pelo Escritório *Imagic*.

25.2. Apesar dos intensos questionamentos judiciais, de manifestações contrárias de vários setores da sociedade organizada, a edificação do equipamento continua a acontecer na praia de Iracema.

Fonte: www.imagicbrasil.com



25.1



25.2

A obra, orçada em R\$ 250 milhões, era apresentada como um dos maiores projetos estratégicos do Governo do Estado. Desse total, 210 milhões de reais seriam provenientes de um empréstimo da agência do governo americano *Ex-Im Bank* ao governo estadual. No dia 26 de maio de 2011, a Secretaria de Turismo do Estado (SETUR), através de seu titular, Bismarck Maia, anunciava no Diário Oficial do Estado a inexigibilidade de licitação para a construção do Acquário – anunciando a contratação direta da *International Concept Management*. Por R\$ 244 milhões (o equivalente, à época, a US\$ 150 milhões). Baseado no caput e no inciso II do artigo 25 da Lei de Licitações, o governo cearense alegava que se tratava de uma contratação de “serviços técnicos singulares” de uma empresa de “notória especialização”.

Em 2013, o Ministério Público apontou várias irregularidades praticadas pela Secretaria do Turismo na construção do Acquário, entre elas o favorecimento de empresas no processo licitatório por meio do parecer técnico emitido visando a eliminação da necessidade de licitação para a contratação da empresa indicada. Outra contestação apontada pelo Ministério Público Federal trata sobre a ausência de licitação dos órgãos ambiental Federal competente, o IBAMA, já que terreno do projeto se localiza em terreno de marinha.

Apesar da atual suspensão do contrato com a empresa construtora, o Governo do Estado afirma que as obras ainda se encontram em andamento. Segundo dados do Portal da Transparência do Governo do Estado, já foram empenhados cerca de R\$ 125 milhões, sendo deste montante R\$80 milhões repassados para a *ICM-Reynolds*.

A edição do Diário Oficial do Estado de 09 de dezembro de 2014 declarou uma área de entorno imediato do equipamento como área de utilidade pública. A área a ser desapropriada diz respeito a um antigo galpão e uma edificação residencial multifamiliar (Residencial Vila Iracema) para a construção de estacionamentos para o equipamento. Ampliando o escopo dos Projetos Urbanos, para Paiva (2014), o Centro de Eventos do Ceará (CEC), que foi erigido para se tornar um ícone urbano, alimentar os fluxos turísticos na baixa estação e incrementar o turismo de eventos e negócios, constitui um dos sintomas socioespaciais do processo de “urbanização turística” verificado na Região Metropolitana de Fortaleza (Figura 26).

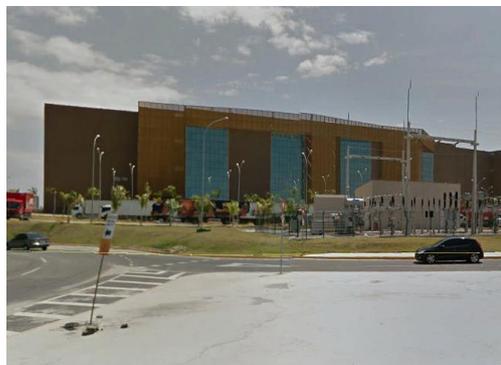
A concretização do CEC foi antecedida por uma proposta de construção do Centro Multifuncional de Eventos e Feiras do Ceará, do início da década de 2000. Tratava-se de uma iniciativa conjunta do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal, apoiada por entidades privadas, de criar um complexo capaz de atender as demandas relacionadas ao turismo de eventos (feiras, eventos culturais, exposições e grandes espetáculos) e incrementar o turismo nos períodos de baixa estação. O Centro Multifuncional seria uma continuação das ações propostas pelo Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, reforçando a imagem da Cidade e requalificando a faixa litorânea do Centro (Paiva, 2014, p. 3)

FIGURA 26

26.1. Vista da parte posterior do Centro de Eventos do Ceará, lado que dá frente ao parque do Cocó.

26.2. Um dos túneis construídos para viabilizar o acesso ao equipamento.

Fonte: Google Street View.



26.1



26.2

O Governador Cid Gomes no início de sua gestão em 2007 alterou a localização da proposta dando prioridade para o eixo da Av. Washington Soares²⁷. O eixo da avenida concentra uma nova centralidade linear incorporando diversas funções urbanas e equipamentos públicos e privados de porte, como a Universidade de Fortaleza (1973), o antigo Centro de Convenções (1974), o Fórum Clovis Beviláqua (1997), *Shopping Iguatemi* (1982), entre outros. Nos quarteirões adjacentes à avenida, dinamiza-se a produção imobiliária pela construção de condomínios multifamiliares verticais e horizontais. Inaugurado em 2012, e com superação

²⁷ A Av. Washington Soares foi transformada em rodovia estadual (CE-040) em toda a sua extensão intraurbana. A CE-040 constitui o principal acesso litorâneo para a chamada “Costa do Sol Nascente”, que parte de Fortaleza em direção à Aracati, favorecendo a integração também com a CE-025 que conduz à Sabiaguaba e à Praia da COFECO, em Fortaleza e ao Porto das Dunas, e à Prainha em Aquiraz. A condição de rodovia da Av. Washington Soares, em uma zona que se urbaniza de forma linear pelo desenvolvimento dos diversos usos (terciário e habitacional), contribuiu para dividir a avenida/rodovia, que por possuir poucas vias transversais, não contribuiu para a integração das duas margens.

orçamentária de 33% do previsto, o equipamento custou R\$485 milhões segundo informações veiculadas no Portal da Transparência do Governo de Estado do Ceará.

A urbanização do calçadão da Praia de Iracema, o reordenamento da Avenida Beira Mar, a urbanização da encosta do Morro Santa Terezinha, a reurbanização da Praça 31 de Março e a Reurbanização da Praia do Futuro completam o pacote Projetos Urbanos sob responsabilidade da PMF para a orla de Fortaleza, todos incorporados ao portfólio de projetos da Copa 2014.

Objeto de concurso público lançado em 2009 e gerenciado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, o Reordenamento da Beira-mar (Figura 27) consiste na terceira intervenção na área, a primeira em sua construção em 1979 e a segunda na gestão Antônio Cambraia, na década de 1990. Licitado em junho de 2012, o projeto encontra-se em execução sob responsabilidade da Camargo Corrêa S.A. De acordo com o relatório de fiscalização do Tribunal de Contas da União, emitido em 2012, ano em que se findava a gestão Luizianne Lins (PT), o valor estimado para a execução do projeto era de R\$ 230 milhões.



FIGURA 27

O projeto de reordenamento da Beira-mar consiste na reacomodação dos usos, expansão da faixa de praia por meio de aterro hidráulico, reestruturação de equipamentos urbanos como a feirinha e o mercado dos peixes. O projeto Também prevê a instalação de um bonde e o adensamento da vegetação ao longo do calçadão.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Importante entroncamento entre as Av. Santos Dummont e Av Dioguinho, após dois anos e nove meses paralisada (as obras foram iniciadas em 2011 e interrompidas 2012), a reforma da Praça Dom Hélder Câmara (antiga praça 31 de Março renomeada pelo decreto legislativo No 635/14), na Praia do Futuro, foi retomada no final de 2014, depois da paralização do repasse de R\$5,4 milhões oriundo do Ministério do Turismo, através do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) nacional (Figura 28).

FIGURA 28

28.1. Projeto da praça da Paz
Dom Helder Câmara.

28.2. Urbanização da Praia
do Futuro após conclusão
das obras.

Fonte: Prefeitura Municipal
de Fortaleza.



28.1

28.2

Vinculada ao projeto de reforma da praça, destaca-se o projeto de Requalificação da Praia do Futuro que consistiu na melhoria do espaço público da via que dá acesso às barracas de praia (Av. Zezé Diogo) e pavimentação do calçadão da praia, incluindo obras de drenagem, iluminação e ciclovia. O valor divulgado pela PMF para a execução do projeto foi de R\$107 milhões financiados à prefeitura de Fortaleza pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). A primeira etapa do projeto ficou pronta em 2013, e a segunda etapa em 2014.

Considerações finais do capítulo

Procurou-se esclarecer o papel dos Planos Urbanos e dos Projetos Urbanos nos processos de estruturação da cidade de Fortaleza para destacar que a interferência pública visando a acumulação privada não é fenômeno recente, mas uma estratégia correntemente repetida e reajustada ao longo do tempo. Esta estratégia assenta-se principalmente na construção de regimes de exceção, ou seja, na viabilização de interferências não previstas ou permitidas à priori pelas ações do planejamento, mas possibilitadas por meio de uma série de mecanismos que as tornam legais. Para isso, a construção do argumento de justificativa desses regimes assenta-se sobre a possibilidade de retorno coletivo, que de fato existe, mas que não se comparam ao volume de apropriação privada do capital público destes investimentos.

Respondendo as duas questões colocadas no início do capítulo, verificou-se que ao longo do tempo o espaço urbano foi sendo acomodado por meio de interferências públicas e privadas buscando sua transformação em mais-valias. A partir da década de 1930, a perspectiva de transformação da cidade em uma parte componente do

processo de acumulação foi se tornando válida a partir da incorporação de mais terra urbana e sua comercialização.

Duas funções dos planos urbanos neste contexto ficaram explícitas: 1a) ideológica, no que diz respeito ao processo de racionalização-legitimação de interesses sociais, sem que de fato eles possam ser atendidos; e 2a) política: enquanto instrumento privilegiado de negociação e mediação, os grupos que representam o capital e o Estado procuram se apropriar, e assim vestir-se de uma neutralidade social e técnica. Os mecanismos de fato utilizados para o desenvolvimento da estrutura urbana visando sua transformação em perspectiva de mais-valia concentraram-se nas intervenções urbanas pontuais e orientadas para a captação de mais-valias pelo setor privado. Estas se processam principalmente por medidas públicas.

Ao tecer um paralelo entre o processo histórico de estruturação da metrópole, os instrumentos de planejamento e o processo de produção do espaço urbano, percebe-se o quanto são semelhantes as estratégias de desenvolvimento urbano e a dicotomia entre planos e projetos executados ao longo do tempo. Guardadas as especificidades tecnológicas e econômicas de cada momento histórico, essas estratégias muito se assemelham em sua montagem política, administrativa e urbanística. Merece especial destaque a relação entre imagem de cidade (a partir de intervenções urbanas desencadeadas pelo setor público), dinâmicas econômicas e processos socioespaciais. Para este fim, mecanismos legais foram continuamente aperfeiçoados, tendo como plano de fundo o discurso legitimador do planejamento.

A concentração de riqueza viabilizada pela metrópole comercial, que se processava na mesma velocidade em que o interior do estado se empobrecia, levou a se estabelecer um fluxo contínuo de migrantes para Fortaleza a partir de 1930. A precoce formação de assentamentos precários na capital é então anterior à industrialização, diferente do que se processava nas outras capitais brasileiras, a formação das primeiras favelas na cidade não guarda relação direta com o a industrialização.

A emergência do capital imobiliário vincula-se a essa expansão periférica residencial por meio dos loteamentos, ou seja, pela consolidação do mercado de

terras. A partir daí se instaura definitivamente as relações capitalistas na produção do espaço na metrópole.

A incorporação de novas áreas à estrutura urbana associada a valorização diferenciada da terra e a retenção especulativa de grandes porções resultou em apropriações privadas de lucros. Por meio da análise de Santos (2004), um domínio oligárquico da propriedade da terra é constatado já que cinco famílias detinham o monopólio e, por consequência, controlavam sua mais-valias. Aprofunda-se esta relação causal no segundo capítulo da tese, no momento admite-se que quanto maior é o monopólio da propriedade da terra, maior será a mais-valia alcançada pelo proprietário.

As décadas de 1990 e 2000 apresentaram significativa queda no número de loteamentos implantados, sinalizando que praticamente todo o território do município já havia sido parcelado. Esse período foi marcado pela consolidação da expansão no setor sudeste. Entre os proprietários dos loteamentos desse período, destacam-se as famílias Diogo, Rocha, Queiroz e Jereissati, além de empresas imobiliárias e construtoras. O aumento de fluxo de capitais e sua centralização no imobiliário favoreceu a ampliação do porte dos empreendimentos e a diversificação de suas localizações por diversos espaços da metrópole, agora não contidos pelos limites do município (Rufino, 2012).

A Política Urbana mais recente, trazida pelo PDP-For/09, não promoveu avanços significativos e sua inoperância foi justificada pela ausência de regulamentação dos vários dispositivos necessários. Entre eles, destacam-se as ZEIS. Contestadas pelo setor imobiliário, as ZEIS foram delimitadas e aprovadas no Plano, mas ainda não foram concretizadas como alternativa às formas de produção sedimentadas historicamente. O longo processo de aprovação, a não regulamentação de medidas essenciais inviabilizaram a implementação do instrumento até hoje. Em paralelo, um novo ciclo de Projetos Urbanos foi desencadeado e justificado em razão da Copa 2014 e contribuíram ainda mais para a fragilização da ZEIS. Os regimes especiais desses projetos propõem inclusive a remoção de comunidades inseridas em área de ZEIS, como são os casos das ZEIS do Lagamar (VLT) e Serviluz (Aldeia da Praia).

Os programas públicos de financiamento federal (como o MCMV) atuam no sentido de reforçar ainda mais essa exclusão ao viabilizar um novo ciclo de grandes

conjuntos habitacionais periféricos deslocando um volume significativo dessas populações das áreas de especial interesse do capital imobiliário.

Rufino (2012) demonstrou a continuação de um processo histórico de produção e valorização imobiliária seletiva que prevalece neste contexto, mas agora com três características particulares:

1) Pela extrapolação do limite municipal e a incorporação dos espaços litorâneos metropolitanos (principalmente na Tabuba, litoral do município de Caucaia, à oeste do centro de Fortaleza; e no Porto das Dunas, litoral do município de Aquiraz, à leste do centro de Fortaleza);

2) Pela contínua concentração e valorização da produção imobiliária tradicional nos bairros Aldeota e Meireles, mas também pelo avanço da valorização imobiliária em uma novas frentes de alto-padrão no sentido sudeste (bairro Guararapes), à leste (bairros Praia do Futuro, Cocó, Papicu e Dunas) e a sudoeste (bairros de Fátima e Parquelândia), que passaram a apresentar preços equivalentes às áreas mais tradicionais de produção imobiliária; e

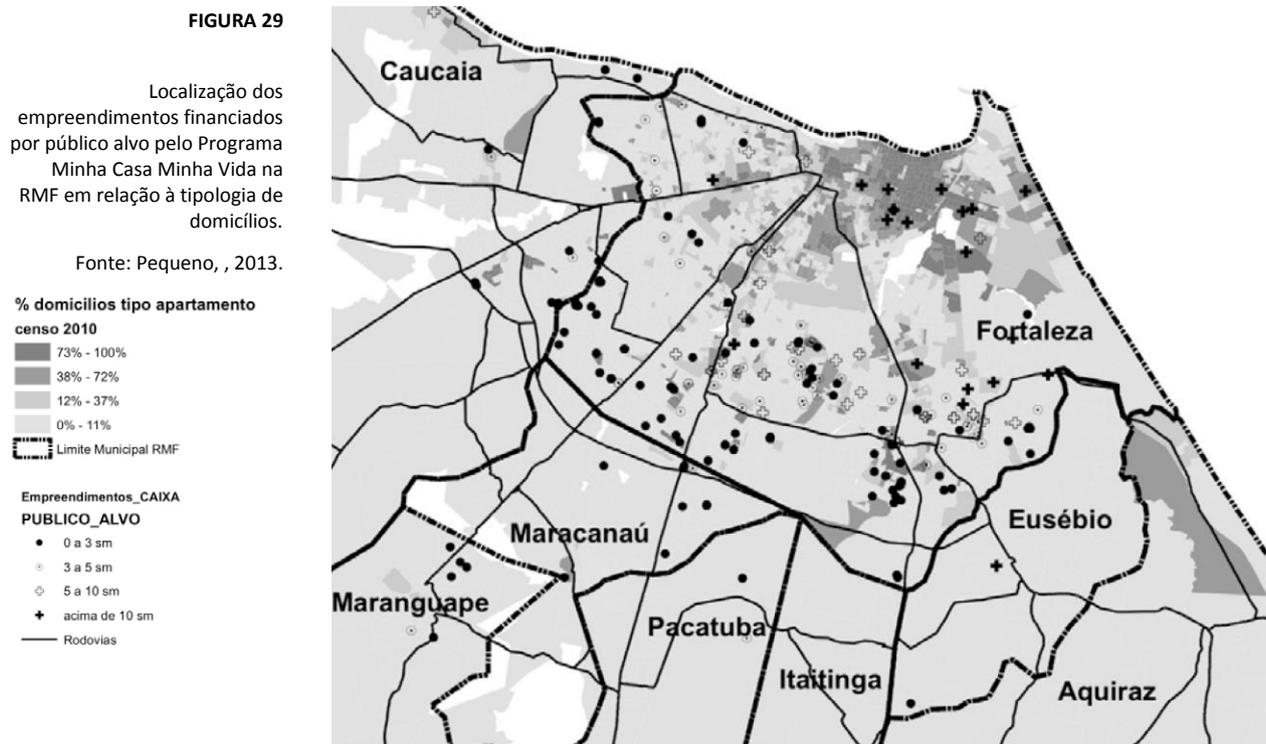
3) Pela consolidação de uma coroa periférica (à sudoeste do centro até alcançar o município de Maracanaú) de produção imobiliária particularmente relacionada ao aumento da oferta para o chamado segmento econômico,

A escassez de terrenos, demonstrada pelo baixo número de novos loteamentos, induz a incorporação da produção de alto padrão em diversos bairros da cidade onde podem ser disponibilizados terrenos mais baratos. Vários novos núcleos de intensa verticalização surgem em diferentes áreas.

Ainda segundo Rufino (2012), fica patente a lógica de construção artificial da valorização quando se compara a valorização real entre as novas frentes imobiliárias e as tradicionais. As novas frentes apresentam vantagens pela mudança de tipologia dos produtos principalmente no que diz respeito a diminuição área útil dos imóveis que disfarça a elevação do preço do m². Este processo de adensamento no setor sudeste foi viabilizado também pelas mudanças operadas no zoneamento do PDP-For/2009, e com a intensa dotação de infraestrutura nessa área da cidade, atuações diretas do Estado.

Articulada a essa movimentação da produção imobiliária residencial, Rufino destaca ainda a produção imobiliária comercial particularmente vinculada aos centros comerciais de grande porte em um tipo de retroalimentação relacionando localização do equipamento e valorização do produto imobiliário. Parte destes empreendimentos, inclusive, relacionam diretamente os dois elementos, como veremos mais à frente no caso das OUC Lagoa do Papicu e Jockey Clube.

A valorização imobiliária dos diferentes espaços da metrópole está particularmente relacionada com a intervenção do Estado em diversas instâncias, favorecendo a obtenção de relações vantajosas e privilegiadas de apropriação do espaço para a produção de alta-renda pelo imobiliário, mas também pelo financiamento da produção habitacional de interesse social nas áreas diametralmente opostas às manchas de valorização. Isso pode ser demonstrado pela localização e faixa de renda dos empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal a partir de 2007 (Figura 29).



A consolidação de extremos contrastes se deu também pela possibilidade da captação da valorização até mesmo dos imóveis para habitação de interesse social. Ora, a viabilização financeira de empreendimentos com um grande número de unidades, em terrenos metropolitanos periféricos e muito baratos (sem

infraestrutura urbana²⁸), com garantia de financiamento de compra tornou viável e esse tipo de produto imobiliário. Destaca-se ainda que nenhum empreendimento produzido pelo setor privado com recursos federais (PMCMV) veio a ser localizado em área destinada pelo plano diretor para este uso (ZEIS 3 – vazios). Em contraponto, a dotação de infraestrutura é viabilizada para a atração de novos tipos de empreendimentos no litoral metropolitano (*resorts*), como abertura de vias e implementação de sistemas de saneamento ambiental em áreas ainda desabitadas. Percebe-se uma desarticulação entre as áreas de maiores densidades populacionais, estas não absorvem a maior parte da produção imobiliária formal nem o maior volume de investimentos públicos, principalmente aqueles vinculados à infraestrutura e Projetos Urbanos.

Duas foram as principais críticas de vários setores da sociedade civil frente ao aparato de planejamento e gestão da cidade após a aprovação do PDP-For ainda na gestão Luizianne Lins (PT): 1) a morosidade na regulamentação de vários dispositivos do plano (planos setoriais, legislações complementares e instrumentos urbanísticos); e 2) a ausência de uma secretaria municipal responsável pelo planejamento da cidade e acompanhamento do PDP.

Saído vencedor das eleições municipais em 2012, Roberto Cláudio (PROS) candidato apoiado pelo então Governador Cid Gomes, antigo aliado de Luizianne Lins, elabora um plano de ações prioritárias para o primeiro ano de mandato. Entre as ações prioritárias, deu-se a criação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IplanFor), uma autarquia municipal com o propósito de atuar na: realização e difusão de estudos e pesquisas sobre Fortaleza e Região Metropolitana, no monitoramento da execução e avaliar resultados dos planos, programas, serviços prestados à comunidade e projetos realizados pelo executivo municipal; na promoção da integração de diversos planos setoriais, programas e projetos estratégicos; e no fomento de inovadoras que exijam o envolvimento de múltiplos

²⁸ A baixa produção da habitação de interesse social justificada pelo setor imobiliário pela inviabilidade do uso de terrenos infraestruturados acabou sendo viabilizada pela viabilização dos empreendimentos em áreas sem infraestrutura, tendo o Governo do Estado do Ceará se comprometido em investir, em um intervalo de 10 anos, na complementação dos sistemas urbanos.

setores em seu trato e que promovam a melhoria da governança municipal e ampliação da efetividade das políticas públicas.

Em seguida o IplanFor lança o Projeto Fortaleza 2040 nos moldes do Planejamento Estratégico. Colocando-se como processo participativo, desenvolve uma metodologia de abertura de canais de diálogos em 4 fases: a Fortaleza atual; Fortaleza desejada; Proposição de diretrizes; Definição do sistema de governança. A elaboração e divulgação do plano vem acontecendo de maneira restrita, onde poucos setores da sociedade estão de fato a par dos processos que envolvem a elaboração dos produtos em desenvolvimento. Vieram a público dois produtos já finalizados e divulgados por meio de revista eletrônica digital no website do IplanFor (Figura 30).

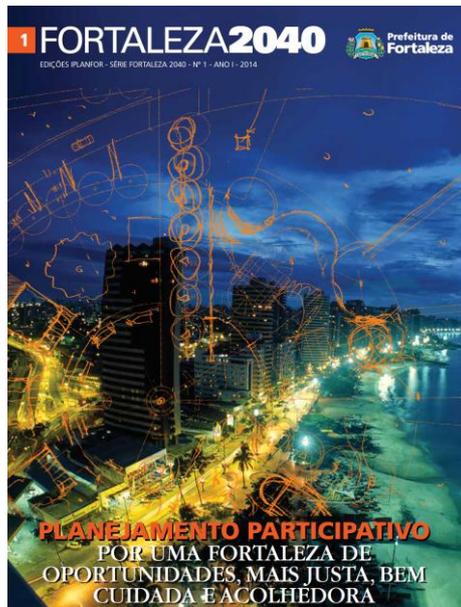
FIGURA 30

Produtos do Plano Fortaleza 2040 já divulgados.

35.1. O primeiro consistiu em uma coletânea de artigos de gestores, professores e empresários sobre sua visão particular acerca da cidade. Trata-se de direcionar o tipo de olhar para a cidade que o plano visa fornecer.

35.2. O segundo se trata de um levantamento de informações sobre a cidade, a maior parte delas utilizando os dados o Censo IBGE.

Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor>



30.1



30.2

É então lançado, em paralelo ao Plano Fortaleza 2040, pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB) o Projeto de Regulamentação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (REG-PDPFor), dando resposta célere àquelas duas críticas anteriormente mencionadas. O REG-PDPFor tem como escopo a elaboração de anteprojetos de leis de ordenamento urbano (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código da Cidade) (Figura 31).

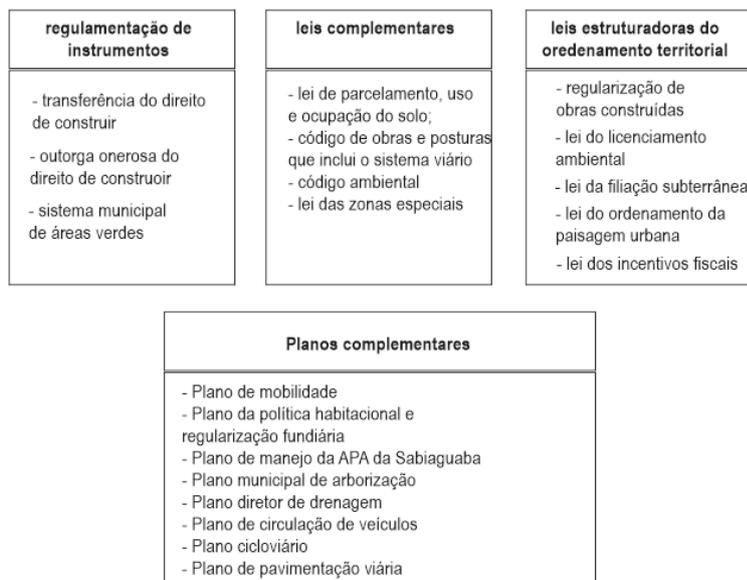


FIGURA 31

Projetos que compõe o REGFor.

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados do REG-PDPFor têm sido apresentados de duas formas: por meio de edições do Fórum Adolfo Herbster²⁹ e pela divulgação dos resultados dos produtos desenvolvidos internamente pela equipe da prefeitura no site da SEUMA. Dos produtos previstos no Plano de Trabalho do REG-PDP já foram concluídas: as minutas da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Lei do Código da Cidade (que unirá o antigo Código de Obras de Posturas do Município (de 1981 e ainda em vigência) ao Código Ambiental); a aprovação da lei No 10.333 que trata da regulamentação da Transferência do Direito de Construir; aprovação da lei No 10.334 que trata da Regularização de Edificações, aprovação da lei No 10.335 que trata da regulamentação do Instrumento Outorga Onerosa de Alteração de Uso, todas em abril de 2015, publicadas no DOM No 15.499.

Além das regulamentações do PDP-For, diversas leis complementares ao plano vêm constantemente sendo aprovadas pela câmara municipal. Destaca-se, entre as mais recentes a Lei Nº 0202, de 13 de maio de 2015, que altera o Anexo V – Limites das Áreas de Preservação dos Recursos Hídricos do Município de Fortaleza. As alterações processadas nos perímetros das áreas de preservação tiveram como objetivo a adequação aos projetos já implementados e previstos.

²⁹ Criado na década de 1960 para legitimar o processo de elaboração do plano diretor de 1963, acabou por se conformar como primeiro espaço de discussão da cidade.

Agrega-se ainda a este movimento de regulamentações das legislações, a aprovação do Decreto Lei No 13.158, de 14 de maio de 2013, que institui o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a viabilização de projetos de Parcerias Público-privadas. Este decreto regulamenta a Lei No 9.783 de junho de 2011 que trata Programa Municipal de Parceria Público-Privada no Município de Fortaleza.

Deste panorama recente, podem ser já verificadas algumas tendências:

- **explicitação do posicionamento “estratégico” da política urbana:** por meio do plano Fortaleza 2040.
- **o retorno do domínio técnico exclusivo sobre as questões urbanas:** a pouca observância do princípio de construção democrática e da participação direta na construção da política urbana, tornados obrigatórios pelo Estatuto das Cidades, vem sendo sumariamente descumprido;
- **a regulamentação de mecanismos de exceção como estratégia de legitimação da produção e valorização imobiliária formal:** em destaque para os instrumentos transferência do direito de construir e outorga onerosa de alteração de uso; a regularização de edificações, não alcançando o debate sobre as ZEIS;
- **a regulamentação da legislação sem sua atualização:** apesar de considerada defasada e em desacordo com os princípios da sustentabilidade urbana, a LUOS será, a partir do exemplo da minuta da Lei de Parcelamento do Solo, apenas numericamente revista a partir de seus parâmetros urbanísticos, sem modificações mais profundas consideradas necessárias em seu conteúdo. Dada a relevância do projeto REG-PDPFor, espera-se que o PDP seja definitivamente suplantado, assim como o foram os demais planos urbanos desenhados para a metrópole.

Destaca-se ainda uma clara opção pela identificação de áreas propícias para a implementação de Operações Urbanas Consorciadas como instrumento de desenvolvimento urbano com o objetivo de alcançar nestas áreas transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Esta ideia mostra-se claramente explicitada no Edital de Licitação No 1943/2014 de concorrência pública internacional No 001/2015 cujo objeto é a contratação de

empresas para a identificação de áreas prioritárias para o desenvolvimento de OUCs.

A SEUMA está atualmente avaliando a viabilidade de seis parcerias público-privadas³⁰, movidas via Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), ou seja, existe um duplo movimento da gestão, em primeiro lugar em assumir um papel mais orientador no que diz respeito à prévia delimitação de OUCs, e em segundo lugar, e simultaneamente, em reiterar os mecanismos de viabilização da escolha, à priori, de áreas de interesse pelo mercado imobiliário. Em novembro de 2014, no contexto da revitalização do programa de PPPs de Fortaleza, foi constituída a Unidade Executiva das Parcerias Público-Privadas (UEPPP) dentro da SEUMA.

No âmbito da consolidação espacial da atual política urbana, os Projetos Urbanos vinculados ao sistema viário readquirem força com grande repercussão social. Em destaque vem sendo edificados viadutos e modificação de vias visando maior fluidez do transporte individual, ao mesmo tempo que medidas para implementação de um sistema ciclovitário tomam fôlego.

Entende-se que os Projetos Urbanos contemporâneos são consequência de processos de profunda transformação econômica: o peso das corporações internacionais na economia urbana em busca de espaços de grande visibilidade; nas novas tendências e padrões de consumo das elites; e na oferta de capitais imobiliários especulativos (fundos imobiliários). A abertura de novas frentes imobiliárias é uma estratégia dessa nova perspectiva da política urbana gerenciada pelos governos locais caracterizada principalmente pela associação entre atuações públicas e investimentos privados, com objetivo de atrair investidores e consumidores que financiem o contínuo processo de viabilização, produção e captação de mais-valias urbanas.

Os processos de reestruturação produtiva, em Fortaleza caracterizados pelo crescimento da industrialização metropolitana e avanço do terciário (inferior e

³⁰ Novo Centro Administrativo para a Prefeitura; Estacionamentos públicos; Parque Tecnológico; Infraestrutura para a prestação de serviços públicos em áreas de interesse turístico; Reordenamento da Praia do Futuro e o Polo Gastronômico da Varjota.

superior), resultaram no acirramento do crescimento econômico periférico assim como na subutilização de áreas centrais, abandonadas pelas atividades econômicas ali antes desempenhadas. Essa reconfiguração das atividades econômicas no espaço abriu uma discussão sobre novas alternativas para desenvolvimento urbano. A ideia seria investir pouco, dada a localização privilegiada em áreas que conjugassem diversos tipos de interesses, garantindo assim uma participação mais direta da sociedade na construção e viabilização de alternativas. Ao incorporar a lógica do Planejamento Estratégico por meio da implementação de Projetos Urbanos, considera-se a Operação Urbana o instrumento essencial para o alcance desses objetivos.

FIGURA 32

32.1. Viaduto Av. Antônio Sales;

32.2. Túnel Avenida Padre Antônio Tomás;

32.3. Corredor exclusivo de ônibus Av. Bezerra de Menezes.

32.4. Reestruturação da Praça Portugal e adequação ao binário entre as Av. Santos Dummont e Av. Dom Luis.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza



32.1



32.2



32.3



32.4

**Capítulo 2. As Operações Urbanas Consorciadas em
Fortaleza -CE.**

Introdução

A partir do que foi levantado no capítulo anterior, conclui-se que em Fortaleza os Projetos Urbanos possuem forte constructo local e pouco se pode comparar com os projetos de âmbito internacional, que são propalados como modelos-padrão. As especificidades encontradas localmente corroboram ao delineado pelo processo histórico de produção do espaço urbano local: uma forte tendência de domínio das elites tradicionais na escolha das localizações diretamente relacionadas ao domínio da propriedade fundiária. Contudo uma das características dos Projetos Urbanos se mantém: a instrumentalização da captação de mais-valias geradas pelas mudanças urbanísticas que acontecem nas áreas estratégicas onde se localizam.

Os Projetos Urbanos viabilizados pelas Operações Urbanas são formas complexas de articulação entre agentes públicos e privados, cujo objetivo é viabilizar recursos para desencadear processos de desenvolvimento econômico assim como promover efeitos de reestruturação do espaço urbano. Outros Projetos Urbanos descritos no item anterior poderiam ter sido contemplados como estudos de caso do trabalho por também se utilizarem de regimes de exceção (contratações especiais, dispensa de licenciamentos, flexibilização de parâmetros urbanísticos), mas optou-se por se debruçar sobre os projetos que utilizaram-se de um mecanismo legítimo e desenhado pelos movimentos nacionais que refletem desejos de melhoria das condições de cidadania urbana, para demonstrar sua apropriação não como um instrumentos urbanístico, mas financeiro.

Originária de instrumentos internacionais que visavam maior controle do Estado sobre a atuação privada no Brasil as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) ¹ estão estreitamente vinculadas à flexibilização da legislação urbana existente visando a obtenção de contrapartidas, ou seja, um tipo de pagamento em razão das

¹ Exemplos internacionais influenciaram a priori a construção das parcerias público privadas no desenho das OUCs. Destaca-se as *Zones D'Aménagement Concerté* (ZACs), que surgiram na França na década de 70. As ZACs pressupõem maior interferência do Estado no desenvolvimento urbano, com o objetivo de orientar a iniciativa do setor privado para que as prioridades de interesse público fossem atingidas. As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas "degradadas" faz as melhorias de infraestrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico dos edifícios a serem construídos.

flexibilizações possibilitadas. Essa denominação é adquirida a partir do EC em 2001, porém, antes disso, as Operações Urbanas já eram utilizadas em âmbito nacional em diversas cidades², com objetivo semelhante ao previsto pelo EC: promover mudanças urbanas estruturais em áreas específicas da cidade e buscar recursos privados para tal fim. O instrumento se justifica sob o argumento da incapacidade financeira do Estado em viabilizar os investimentos necessários nas cidades. Diante disso, discutem-se os novos papéis do Poder Público e do Setor Privado. De acordo com a Lei No 10.257/01:

Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001, Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1º).

A OUC também se relaciona diretamente com os demais instrumentos previstos pelo EC e objetiva a transformação de uma área da cidade a partir da delimitação de um perímetro. Nesta área específica deve ser implementado um Projeto Urbano onde o sistema de parcerias público-privado é incentivado pela flexibilização da legislação. Estabelece-se “permissões únicas” para a exploração econômica da área em questão. A OUC representa uma síntese das contradições e modelos antagônicos (MNRU e PE) tão presente no Estatuto da Cidade.

Apesar de poder serem identificados outros mecanismos que viabilizam regimes de exceção³, trataremos especificadamente das Operações Urbanas Consorciadas desencadeadas em Fortaleza nos últimos 15 anos. Defende-se que o desenho dado

² Sua primeira forma de expressão foi por meio da lei No 10.209/86, das Operações Interligadas no município de São Paulo. Neste momento ainda funcionava como forma aplicada do instrumento de Transferência do direito de construir: Os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam requerer à prefeitura a modificação dos índices e características de usos e ocupação do solo do terreno ocupado pela favela ou de outros de sua propriedade, desde que se construísse e se doasse ao poder público. Também chamada de lei da “desfavelização” agiu, contudo no sentido de aprofundar as disparidades urbanas já que as operações aconteceram em áreas valorizadas, e atuaram no sentido de expurgar as favelas destas localizações (Cymbalista e Santoro, 2006, p.8).

³ São também mecanismos de exceção: projetos e obras aprovadas com regimes de contratação especiais; implantação de projetos urbanos sem a finalização dos processos de licenciamento urbano e ambiental; despejos de famílias; alterações sistemáticas na legislação urbana; falta de transparência documental amparada pela pouca ou nenhuma participação do conjunto da população na condução da política urbana

às intervenções, apesar de se utilizarem da justificativa legal do instrumento OUC, muito se afastam dos objetivos expressos no Estatuto da Cidade e dos condicionantes acima mencionados que definem o instrumento de fato. A análise da hipótese levantada, que as OUC foram de fato desenhadas como instrumentos financeiros, e não urbanísticos será realizada no terceiro capítulo deste trabalho. Por hora, as OUCs em andamento em Fortaleza serão apenas descritas, a fim de contextualizá-las.

Considera-se ainda que as OUCs implementadas em Fortaleza são paradigmáticas e exacerbam as forças do mercado que capturam o Estado para a geração da renda diferencial e captação da mais-valia fundiária em fragmentos muito específicos da cidade e que não há retorno público.

Esclarece-se que a intenção não é afirmar que a lógica da implementação das OUCs em Fortaleza se afasta de um cenário nacional, mas que, influenciado pelos condicionantes históricos locais, aparece como um caso digno de reflexão frente às tendências mais gerais que ocorrem no país⁴ tais como atuar como meio de revalorização de áreas já valorizadas; gerar intervenções de alto custo para o Estado; e reforçar tendências de segregação socioespacial historicamente imputadas. Soma-se a esta justificativa, a atual conjuntura da política local onde a viabilização dos Projetos Urbanos via Operações Urbanas é intensamente defendida enquanto estratégia de desenvolvimento urbano⁵.

⁴ Destacam-se os trabalhos de ABASCAL et al., 2011; FIX, 2001; FERREIRA; e MARICATO, 2002 que abordam experiências nas metrópoles mais centrais do país. Considera-se que estudos semelhantes, oportunistizados nas metrópoles mais periféricas, como Fortaleza, podem esclarecer e confirmar tendências de âmbito mais geral.

⁵ Para estimular a realização de novas OUCs em Fortaleza, a gestão municipal diversas reuniões de trabalho, seminários, eventos em geral, geralmente em parceria com o Sinduscon/CE e agências de financiamento (CAF e Banco do Brasil). Como exemplo cita-se o evento “Operações Urbanas Consorciadas: Novas Oportunidades de se Investir em Fortaleza”, realizado no dia 14 de agosto de 2014. Foram então apresentados casos com êxito desse tipo de parceria firmados nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo justificativa apresentada na convocação da reunião: o evento é voltado para empresas do setor imobiliário que estejam buscando novas oportunidades de se investir em Fortaleza.

2.1. As Operações Urbanas Consorciadas

Procura-se evidenciar a partir da análise dos cinco casos de aplicação de OUCs em Fortaleza que a utilização do mecanismo apenas legitima na contemporaneidade uma prática histórica de regimes de exceção. No quadro resumo a seguir são apresentados os casos analisados (Quadro 7):

| Nome da OUC | Ano | Lei No / DOM No | Localização (bairro) | Área | Etapla implantação | Perímetro definido no Plano Diretor | Proposta por | Uso de CEPAC |
|------------------------------|----------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------------------|----------------------|--------------|
| OUC Parque Foz Riacho Maceió | dez/2000 | 8.503 / 12.267 (fev. 2002) | Mucuripe | 33.241m ² | Em processo | Não | Iniciativa privada | Não |
| OUC Dunas do Cocó | dez/2004 | 8.915 / 12.983 (dez 2004) | Manoel Dias Branco e Cocó | 3.964.000m ² | Em revisão | Não | Iniciativa privada | Não |
| OUC Jockey Clube | dez/2007 | 9.333 / 13.745 (jan 2008) | Jóquei Clube | 232.015m ² | Em processo | Não | Prefeitura Municipal | Não |
| OUC Sítio Tunga | mai/2011 | 9.778 / 14.592 (julho/11) | Luciano Cavalcante | 262.398m ² | Em processo | Não | Iniciativa privada | Não |
| OUC Lagoa do Papicú | dez/2011 | 9857/ 14.808 (jun/2012) | Papicú | 203.869m ² | Em processo | Não | Iniciativa privada | Não |

QUADRO 7

Quadro resumo Operações Urbanas Consorciada em Fortaleza.

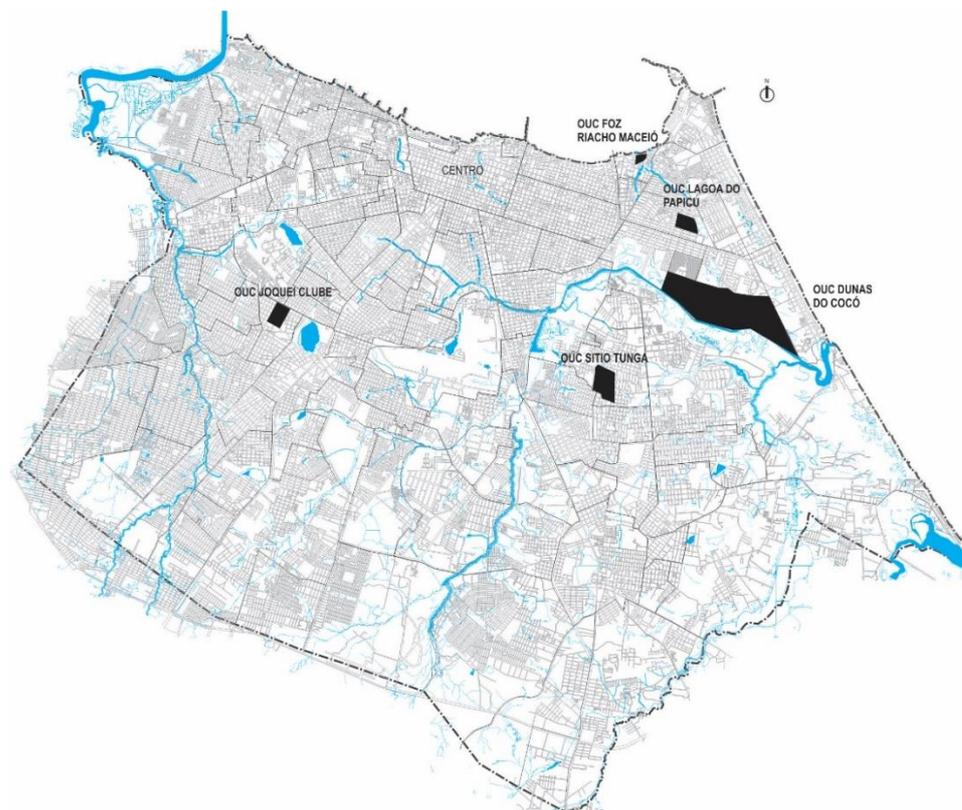
Fonte: elaborado pela autora.

Deste quadro comparativo percebe-se que a maior parte das OUCs teve como proponente o setor privado, atrelada a indefinição espacial das áreas prioritárias pela gestão pública via legislação, pressupõe-se que localização dos projetos não obedeceu qualquer direcionamento de caráter redistributivo. As OUCs disparadas a partir da segunda metade da década de 2000 possuem dimensões de áreas semelhantes e são vinculadas às glebas remanescentes em áreas com dinamismo imobiliário cujo parcelamento anteriormente aprovado não atendia mais à lógica da produção do espaço em curso. A exceção da OUC Jockey Clube, a única cuja proposição partiu da gestão local, todas as demais residem na porção leste da cidade (Figura 33).

FIGURA 33

Localização da OUC analisadas no território do município de Fortaleza.

Fonte: elaborada pela autora.



Quanto ao processo de viabilização, destaca-se que quatro OUCs tiveram suas leis específicas sancionadas pelo executivo local no final do mês de dezembro, período no qual a desmobilização das forças políticas e dos movimentos sociais mais gerais fica evidente, além de coroar o final de ciclos de gestão.

Outro aspecto que merece destaque é a ausência da utilização dos CEPACs⁶ em todas as OUCs. O plano da operação urbana (obrigatório) permite o uso de contrapartidas para a implementação de benefícios no próprio perímetro da OUC através da venda do potencial construtivo (BRASIL, 2001), mas a obrigatoriedade desse mecanismo de recuperação não é tratada expressamente. Este potencial construtivo extra, viabilizado pela OUC, pode ser alienado em leilão público, não sendo condicionado a compra à necessidade de propriedade de lote na área da OUC. Em tese, funciona como um recurso de captação financeira antes da execução das obras, buscando a substituição da utilização de recursos públicos (impostos) ou empréstimos. O instrumento seria uma quebra de paradigma para o financiamento de Projetos Urbanos públicos. Este mecanismo ainda possibilitaria a recuperação

⁶ Criado pelo economista Marcos Cintra, o CEPAC foi implementado pela primeira vez na Lei da Operação Urbana Faria Lima (Lei 11.732/1995), na cidade de São Paulo.

de investimentos, mas ainda não trata expressamente sobre a possibilidade de recuperação das mais-valias fundiárias.

É válido destacar que a Operação Parque Foz Riacho Maceió é anterior a regulamentação do instrumento pelo EC, e observa as diretrizes expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza de 1992. Já as operações Dunas do Cocó e Jockey Clube, apesar de posteriores ao EC, também observam a lei de 1992. Apenas as Operações Sítio Tunga e Lagoa do Papicú já atendem o atual plano diretor em vigência, desde 2009 (Figura 34). O novo plano diretor de Fortaleza de 2009 prevê em seu art. 324 e respectivo Parag. Único, que as Operações Consorciadas já existentes devem ser mantidas. Em caso de incompatibilidade, o novo plano diretor dispõe que deve ser respeitado o constante na lei específica da Operação Consorciada já existente.

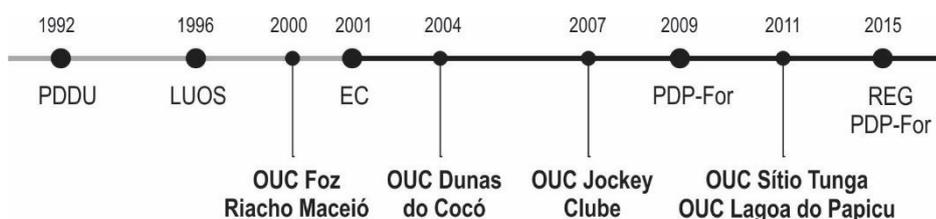


FIGURA 34

Linha do tempo relacionando aprovação das Operações Urbanas e legislação urbanística.

Fonte: elaborado pela autora.

As OUCs aparecem pela primeira vez na legislação urbana local no Capítulo IV do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Fortaleza, 1992). Destaca-se o seguinte trecho:

Art. 10 -A Operação Urbana Consorciada será utilizada em **empreendimentos conjuntos da iniciativa privada e dos Poderes Públicos**, sob a **coordenação do Poder Municipal**, a serem realizados em **áreas predeterminadas**, que visem a integração e a **divisão de competência e recursos** para a execução de projetos comuns.

Art. 11 -A Operação Urbana Consorciada poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou através de **propostas dos interessados**, avaliado o interesse público da operação pelo órgão de planejamento e ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Art. 12 -Lei de iniciativa do Poder Executivo regulamentará a Operação Urbana Consorciada, dispondo, dentre outros aspectos, sobre:

I - **definição das áreas** onde será permitida a implantação de operações urbanas consorciadas;

II - formas de **participação** dos interessados;

III - **destinação dos recursos da operação**.

(FORTALEZA, 1992) (grifo nosso).

Os artigos procuram definir critérios básicos de aplicação do mecanismo sendo que alguns elementos no texto da lei merecem ênfase. A viabilização de parcerias entre “iniciativa privada e poderes públicos” deixa margem para atuação do governo do estado e governo federal nas OUCs, sem explicitar de fato como isso poderia ocorrer, a exceção da definição da posição de gestão do processo ocupada pelo executivo local. O objetivo do mecanismo é explicitamente apontado: viabilizar a divisão de responsabilidades e recursos entre os setores público-privado de projetos em comum, sem, contudo, determinar as características dos “empreendimentos” nem os tipos de áreas que podem ser abrigadas. Apreende-se que possivelmente na legislação posterior apontada no art. 12, necessária à sua regulamentação, indicaria a priori as áreas que se encaixariam aos objetivos do mecanismo, as formas de contrapartida e participação e os objetivos e direcionamentos da arrecadação conseguida pela OUC. Essa regulamentação ainda hoje não foi viabilizada.

Afere-se que a predeterminação de áreas poderia conferir uma maior autonomia do poder público na condução das OUCs. Por outro lado, a predeterminação das localizações poderia inviabilizar as operações caso não fosse ao encontro dos interesses do setor privado, estes muito voláteis de acordo com a lógica da acumulação capitalista, extremamente cambiante. Além da iniciativa pública, as OUCs também poderiam ser disparadas por “propostas dos interessados”, supõe-se de setores privados estratégicos, detentores do capital.

A Lei Complementar nº 062 de 2009 (PDP-For) mais uma vez incorpora o mecanismo, mas também não delimita os perímetros das OUCs, contudo, o texto se aproxima mais de uma definição de critérios. No macrozoneamento urbano são indicadas em quais zonas o instrumento pode ser utilizado (Figura 35). Apesar de ainda consistir em uma abordagem geral, fica claro pelo zoneamento o impedimento do uso do instrumento em áreas de interesse ambiental e em áreas

periféricas com baixa densidade. Entre as zonas especiais⁷, destaca-se as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Pela definição do PDP em seus arts. 149 e 150, “são porções do território destinadas à implantação e/ou intensificação de atividades sociais e econômicas, com respeito à diversidade local, e visando ao atendimento do princípio da sustentabilidade” cujos principais objetivos são:

(...) a promoção da requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica; a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade; elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona (FORTALEZA, 2009).

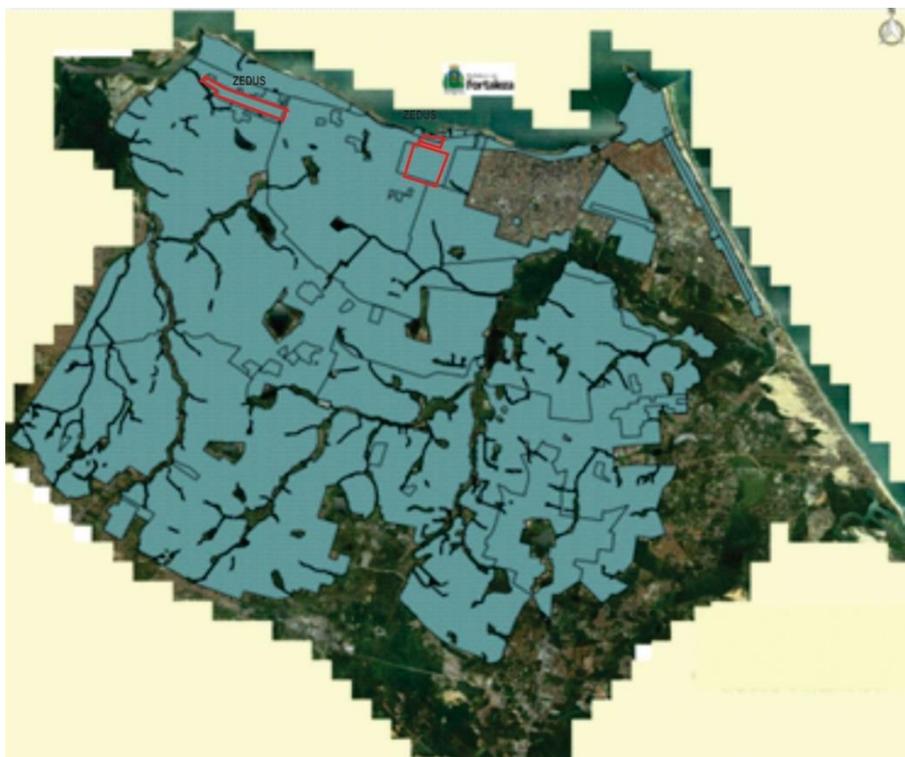


FIGURA 35

Áreas do município onde a OUC pode ser implementada (em verde) e limites das ZEDUS (em vermelho).

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2015, editado pela autora.

Três perímetros de ZEDUS foram estabelecidos no Zoneamento Especial do Plano (Figuras 36 e 37). A primeira, ao longo de um trecho acompanhando o eixo da Av. Francisco Sá, área onde até a década de 70 concentrou o maior volume de fábricas,

⁷ Segundo o Plano Diretor de 2009, as Zonas Especiais compreendem áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, sobrepondo-se ao zoneamento, núcleos de atividades produtivas, respeitando a potencialidade de cada área (Fortaleza, 2009).

desestruturada com a instalação do distrito industrial de Maracanaú. O segundo perímetro compreende uma área de galpões subutilizados próximos a antiga área portuária. A terceira e última área compreende o quadrilátero comercial mais tradicional do centro da cidade.

Percebe-se coerência interna no plano já que as zonas delimitadas apresentam características que justificam a possível utilização do instrumento: são áreas que sofreram processos de reestruturação produtiva, parte dos lotes encontram-se vazios e/ou sem utilização, são áreas cristalizadas economicamente e que apresentam ampliação de comércio e serviços informais. Possuem amplo acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos, além de acessíveis frente à cidade como um todo. O principal elemento de destaque das ZEDUS é que se caracterizam como áreas que não apresentam dinâmicas imobiliárias significativas, marcadas por um processo de retenção especulativa de terras e imóveis.

FIGURA 36

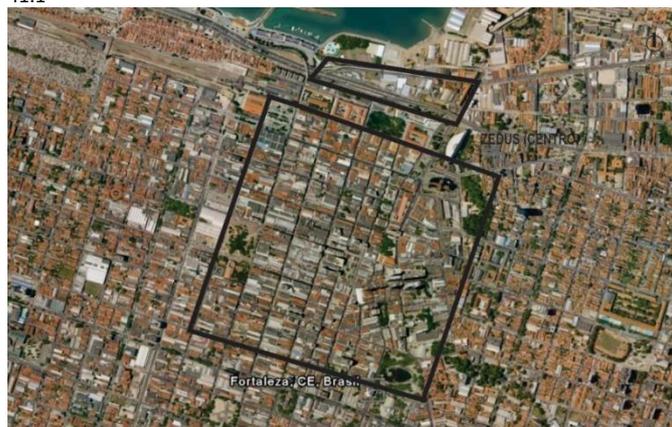
41.1. ZEDUS Av. Francisco Sá.

41.2. ZEDUS centro

Fonte: *GoogleEarth*, editado pela autora.



41.1



41.2

Ao sobrepor o zoneamento e as OUCs em questão, verifica-se que as ZEDUS ainda não foram de fato contempladas com legislações específicas e também não são

contempladas pelas operações em andamento. Duas das operações urbanas analisadas encontram-se fora dos limites considerados pertinentes para aplicação do mecanismo (Foz do Riacho Maceió e Dunas do Cocó), que apesar de anteriores sua aprovação, este aspecto já pode apontar para um descompasso de origem entre intenções do planejamento e viabilização de projeto a partir da demanda do mercado.

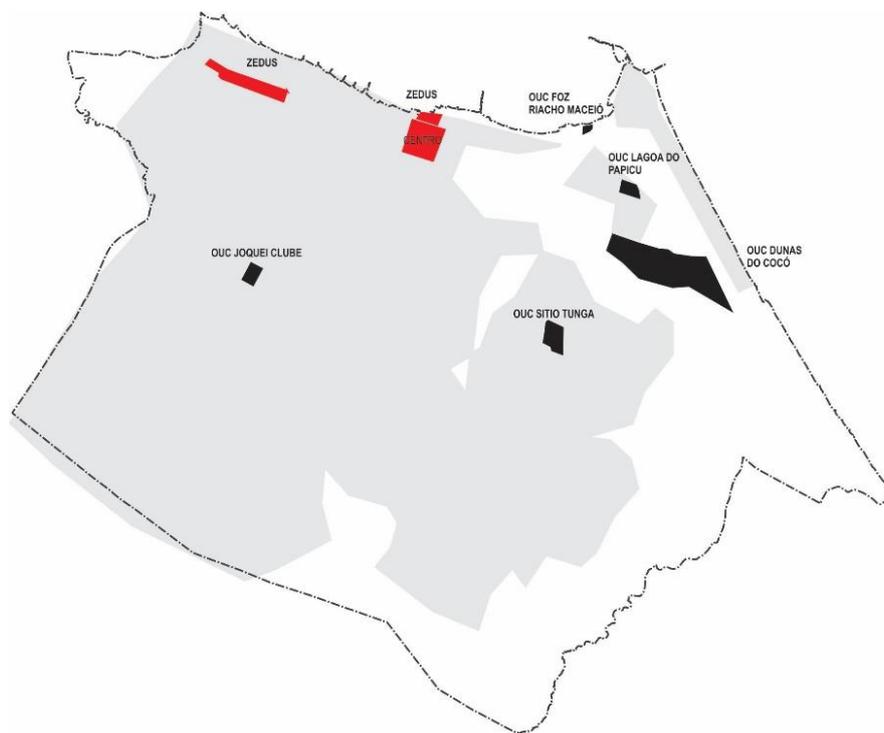


FIGURA 37

Localização das operações Urbanas Consorciadas (em preto), das ZEDUS(em vermelho) e do zoneamento do plano diretor onde permite a delimitação de outras OUCs (em cinza).

Fonte: Plano Diretor Participativo, legislações específicas das OUCs, elaborado pela autora.

Para cada um dos casos estudados os seguintes elementos serão avaliados e descritos a seguir: o contexto do projeto; a estrutura e regulamentação do instrumento; a concretização da operação; a influência sobre o mercado imobiliário; os atores envolvidos e parcerias firmadas; e melhorias socioespaciais conseguidas.

2.1.1. OUC Parque Foz Riacho Maceió: carência de terra na frente de mar.

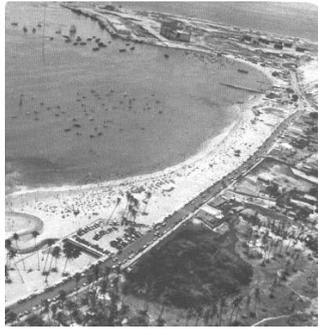
A OUC Parque Foz Riacho Maceió inaugura em Fortaleza a utilização deste regime de exceção visando o desenvolvimento urbano. Viabilizado pela Lei No 7.061/92, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR). Como a maior parte dos Planos Diretores pós-constituição de 1988, o PDDU-FOR traz em seu

escopo algumas iniciativas resultantes de um debate nacional acerca do conjunto de inovações frente à política urbana.

Sob forte influência dos acontecimentos das décadas de 1950 e 1970, o contexto de produção do espaço urbano via mercado imobiliário formal ainda contava durante toda a década de 90 com uma disponibilidade significativa de terrenos nas fronteiras imobiliárias da grande Aldeota. Entre estas fronteiras mais cobiçadas destaca-se a frente de mar da capital, impulsionada também pela política, em nível estadual, de valorização do turismo iniciada a partir da década de 1990. Essa disponibilidade ficava conectada a um processo de renovação pontual e substituição da ocupação do solo horizontal pela vertical financiadas pelo BNH, inicialmente com até 3 pavimentos (Lei No 4.486/75). Depois da Lei No 5122-A/79 os bairros localizados a leste e sudeste (Aldeota, Meireles, Varjota, Papicú e Cocó) transformavam-se nos mais valorizados em decorrência de sua inclusão nas zonas residenciais de alta densidade (ZR-3) cuja permissão de gabarito era de até 12 pavimentos. A Av. Beira-mar, incluída como Zona Especial de Praia (ZE-7) também permitiu sua verticalização (Gondim, 2007, p.111).

A localização da OUC retrata também o fenômeno de escassez de terrenos naquela frente de mar já no final da década de 1990. Entenda-se que os 34,2km lineares de orla da capital cearense, apenas 5km são explorados por uma produção voltada ao mercado imobiliário formal superior. A sequência das unidades de paisagem caracterizada ao longo do litoral de Fortaleza compõe uma orla de elevada complexidade morfológica, socioambiental, econômica e cultural, repleta de sistemas ambientais de relevante interesse ecológico submetidos a uma ampla variedade de usos e ocupações (comunidades carentes, áreas industriais, edificações verticais).

É também na orla que diversos projetos urbanos vêm sendo desencadeados sistematicamente a partir da década de 60, a priori para a abertura de novas frentes imobiliárias, e em um segundo momento, para a revalorização desse ambiente. Entre eles, destaca-se a construção da Av. Beira-Mar, a consolidação do calçadão e suas subseqüentes reformas (Figura 38).



38.1



38.2

FIGURA 38

Beira-mar e o processo de consolidação do espaço entre as décadas de 1960 e 2000.

38.1. A construção da Avenida Beira-Mar, iniciada em 1960, foi inaugurada em 1963 na gestão de Manuel Cordeiro Neto.

38.2. A praia do Mucuripe passa a ser intensamente utilizada por banhistas. Em 1973 é inaugurado o primeiro hotel da orla.



38.3



38.4

38.3.

Urbanização do calçadão da Av. Beira-Mar entre 1979 e 1983

38.4. No final da década de 70, calçadão executado e panorama da verticalização da frente de mar se consolidando..



38.5



38.5. Adensamento construtivo e reprodução do solo no início dos anos 1980/ Avenida beira-mar em 1995.

Fonte:
www.fortalezanobre.com.br/2010/05/avenida-beira-mar.html.

O Parque do Riacho Maceió tem suas origens no final da década de 1990, quando foi implantado pela antiga Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (SDU), junto a implementação do Projeto Sanear I pelo Governo do Estado (Governo das Mudanças). A gestão do parque na época foi entregue então ao município. Seu perímetro comporta os trechos em que o riacho se encontra com talvegue aberto entre os bairros Vicente Pizon, Varjota e Mucuripe. A bacia hidrográfica do riacho Maceió, cuja nascente localiza-se nas imediações da Av. Júlio Abreu (Av. Dom Luiz) tem como principal atrativo sua foz localizada junto a av. Beira Mar, objeto principal da OUC. No entorno imediato da Foz, terrenos ocupados por

habitações irregulares conformavam os últimos espaços passíveis de construção e adensamento construtivo da orla do Meireles.

A Lei Específica No 8.503/2000 (republicada em 2002 com praticamente o mesmo texto) (Anexo I) que instituiu e forneceu as diretrizes para a OUC Parque Foz do Riacho Maceió para além dos artigos do PDDU/92 já mencionados, refere-se também ao art.11 da Lei No 7.987/1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (LUOS). Este artigo trata sobre a possibilidade da flexibilização ou criação de novas Zonas Especiais e das Microzonas de Densidade se observadas algumas características, entre elas destacamos especialmente a constante nas alíneas V- da preservação dos espaços de valor histórico, cultural e ambiental e VI – do incentivo econômico do município. Esses aspectos, pela definição pouco precisa, abrem possibilidades das mais diversas como é o caso da OUC em questão.

Localizada no encontro da rua Tereza Hinko com a avenida Beira-Mar, no bairro Mucuripe (Figura 39) a OUC Foz do Riacho Maceió trata especificamente da flexibilização de parâmetros da LUOS para um terreno específico. Apesar de viabilizada no ano de 2000, a operação ainda se encontra em andamento. 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.

Os parceiros da operação urbana, expressos pela lei, seriam a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, urbano e meio Ambiente (SMDT), (hoje respondendo a Secretaria de Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA), e a Nordeste Participações Ltda (Norpar).



FIGURA 39

39.1. Localização do perímetro da OUC Foz Riacho Maceió (ano 2003)

39.2. Parque implantado. Percebe-se o avançado processo de desapropriações.

Fonte: Google Earth, editado pela autora.

39.1

39.2

O quadro a seguir (Quadro 8) sintetiza os principais objetivos, benefícios e atribuições públicas e privadas de acordo com o texto da Lei No 8.503/2000. A operação urbana flexibilizou o microzoneamento, alterando perímetros de áreas de preservação e proteção ambiental, viabilizando o reparcelamento do perímetro em 3 quadras, sendo a primeira destinada ao Parque Otacílio Teixeira Lima Neto⁸, e as outras duas quadras ao uso multifamiliar ou hoteleiro de grande porte (uso Polo Gerador de Tráfego 1 dado pela LUOS) com Índice de Aproveitamento que pode chegar a 4, sendo o índice básico 0,6. O escopo da lei também trata da forma de parceria por meio de convênio entre poder público municipal, e a empresa Nordeste Participações Ltda (NORPAR).

| Objetivos da OUC Foz Riacho Maceió | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Redefinir das faixas de preservação e proteção ambiental da área; - Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local através da construção de empreendimentos imobiliários destinados à moradia e atividade hoteleira pelo grupo empreendedor privado, co-participativo. | |
| Benefícios públicos | Benefícios setor privado |
| - Incorporação de terreno de aproximadamente de 15 mil m ² para as áreas públicas verdes urbanizadas da cidade referente a área do parque; | - Aumento do potencial construtivo de 4 mil m ² – se considerada a microzona - para 37 mil m ² (modificação do índice de aproveitamento de 0,6 – se considerada a |

QUADRO 8

Quadro sintético sobre responsabilidades e benefícios absorvidos pelos atores envolvidos na OUC conforme Lei No 8.503/2000.

⁸ Arquiteto e Urbanista, servidor de carreira na Prefeitura de Fortaleza desde 1975, quando assumiu a extinta Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinf), até falecer em dezembro de 2013. Autor de relevantes projetos urbanos na cidade de Fortaleza, em destaque a recuperação do Mercado dos Pinhões e urbanização do entorno, concepção dos parques Adahil Barreto e Alagadiço e o primeiro projeto de urbanização da avenida Beira-Mar e da Praia do Futuro. É também do arquiteto a autoria do projeto do Parque da Foz do Riacho Maceió, que quando de sua inauguração recebeu o nome do arquiteto, em sua homenagem.

| | | |
|---|--|----------------|
| - Incorporação de aproximadamente 3 mil m2 devido a implementação de sistema viário referente a via paisagística de entorno do parque; | microzona - para 4 na quadra 01 adicionado a área doada para a implantação da via pública, liberada para efeito de cálculo da área construível); - Aumento do potencial construtivo de 2.023 m2 – se considerada a microzona - para 13.488m2 na quadra 02; | Fonte: autora. |
| Atribuições públicas | Atribuições setor privado | |
| - Projetar e implantar a iluminação do parque e da via paisagística; - Liberar índice de aproveitamento de 0,6 (limite nas áreas de proteção ambiental), para 4 na quadra 1; - Flexibilizar uso permitido (unifamiliar) para uso multifamiliar e hotelaria. | - Aquisição e doação de terreno de 17 mil m2 ao município para construção de parque e via paisagística; - como contrapartida da flexibilização dos indicadores urbanísticos na quadra 01, deu-se a urbanização do Parque e da via paisagística conforme projeto elaborado pela prefeitura; - Aquisição de terrenos para fundo de terras como contrapartida de potencial construtivo extra na quadra 02 (ver mapa); - Manutenção, conservação e limpeza do parque pelo período de 10 anos; - Aquisição e desocupação dos imóveis localizados na Rua Senador Machado, bem como aqueles existentes na área destinada ao parque; | |

FIGURA 40



De acordo com o plano de investimento, especificado em lei, o custo previsto para a realização do parque pelo empreendedor privado seria de R\$2.473 milhões. Deste montante, certa de 25% do total estavam destinados à indenização de posseiros na área do parque e nas quadras 01 e 02. Tendo em vista a atualização monetária para o ano de inauguração do parque em 2014 (a obra só foi iniciada em 2013), estima-se que o valor do investimento realizado foi da ordem de R\$ 7 milhões, segundo dados fornecidos pelo Sinduscon-CE.

O projeto implantado gerou uma série de polêmicas que envolviam a retificação e canalização do rio e a remoção de mata ciliar original ainda existente, argumento pelo qual justificaria a diminuição da área de preservação ambiental anteriormente determinada pela LUOS e a exclusão definitiva da área de proteção ambiental do entorno do riacho. Outro aspecto essencial tratou sobre a desapropriação das famílias dos terrenos diretamente afetados, cerca de 40 edificações irregulares na

quadra 01 e 02 e 43 habitações na área prevista para o parque. Ao longo dos anos, vem ocorrendo as negociações entre os representantes da Norpar e posseiros. Uma a uma as casas foram sendo retiradas, até a área do parque ser liberada para construção. A atual gestão (Prefeito Roberto Cláudio do PDS), por meio da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) tem apoiado estas negociações. Ainda restam nove imóveis que resistem na área objeto do empreendimento imobiliário denominado Terra Brasilis -*The Park*.

Em 2008, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (No 2008.0036.3930-0) foi ajuizada pela Procuradoria Geral de Justiça do Ceará em razão de uma manifestação do Ministério Público do estado voltada a Assembleia Legislativa do Estado sobre a lei nº 8.503/2000, que regulamentou a OUC do riacho. Nesta ação argumenta-se a não observância de artigos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade por não conter o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada na operação e o Estudo de Impacto de Vizinhança, assim como a atestada inexistência de debate amplo e irrestrito com a sociedade civil. A ação ainda encontra-se em processo de julgamento, contudo parte do empreendimento compreendido pela a OUC já foi implementado. Outro elemento de questionamento da legitimidade da intervenção assenta-se no argumento de que a obra foi iniciada antes que o processo de licenciamento ambiental tivesse sido finalizado.

Criada em agosto de 2000, a Terra Brasilis é o braço voltado à incorporação imobiliária da Norpar, com produção reconhecida vinculada a loteamentos fechados nas áreas metropolitanas mais valorizadas no Eusébio, Aquiraz e Maracanaú. A atuação da empresa frente ao mercado de edifícios multifamiliares tem como foco a Avenida Beira-mar, já consolidados os empreendimentos Terraços do Atlântico, *Landscape* Beira-Mar perfazendo cerca de 100 mil m² em área construída (Figura 41).

FIGURA 41

Empreendimento na Av. Beira-mar também produzidos pela incorporadora Terra-brasilis.

41.1. Terraços do Atlântico;

41.2. Landscape Beira-mar, este também em parceria com a Tecnisa.

Fonte:
<http://novo.fujita.com.br/> e
<http://techne.pini.com.br>



41.1



41.2

O empreendimento para a OUC já sofreu várias modificações. Recentemente foi anunciada a parceria entre duas incorporadoras, uma de âmbito nacional, a Tecnisa e a outra de âmbito local, a Terra Brasilis. O alvará de construção do empreendimento concedido pela PMF em maio de 2014 tem como registro 299 unidades habitacionais (SEUMA), o que indica o processamento do empreendimento em etapas ainda não divulgadas publicamente pela incorporadora. Na estratégia de venda do empreendimento é clara a tentativa de agregação de valor relacionado ao parque (Figura 42, Figura 43, Figura 44 e Figura 45).

FIGURA 42

Vistas do Parque “Bisão”

42.1. A tecnologia utilizada para retificação do riacho: gabião.

42.2. Vista da rua paisagística, calçadão e placas do empreendimento.

Fotos: autora



42.1



42.2

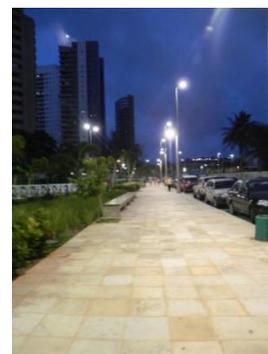




FIGURA 43

Implantação do empreendimento veiculada pela Terra Brasilis.

Fonte: www.terrabrasilis.com.br



FIGURA 44

Planta baixa e imagens de venda do projeto.

Fonte: <http://www.terrabrasilis.com.br/empreendimentos/em-breve/terra-brasilis-the-park/>

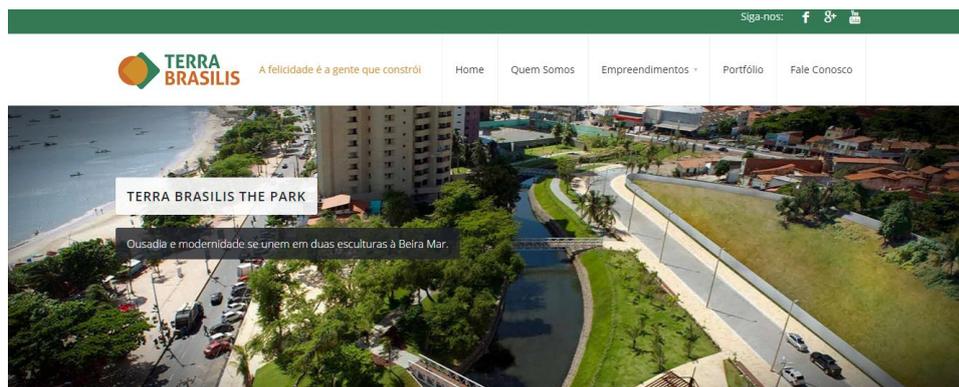


FIGURA 45

Veiculação da área verde pública como elemento de valorização imobiliária

Fonte: www.terrabrasilis.com.br

2.1.2. OUC Dunas do Cocó: viabilização de terras em áreas de proteção ambiental

A OUC Dunas do Cocó compreende uma intervenção muito maior do que a operação no riacho Maceió, quase 4ha de terras não edificadas às margens do Rio Cocó, principal recurso hídrico da cidade. Seu perímetro encontra-se inserido nas Zonas de Preservação Permanente do Rio Cocó (antes denominada Área de Preservação do Rio Cocó) e na Zona de Interesse Ambiental do Cocó (na época de sua aprovação denominada Área de Interesse Ambiental Dunas Praia do Futuro). Ou seja, da mesma forma que a anterior, a OUC flexibiliza parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo em áreas ambientalmente protegidas.

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 (Anexo 2). Uma das alterações espaciais mais significativas trazida no escopo da lei consiste no sistema viário, traçado e composto por uma via paisagística que delimita o limite do parque e vias coletoras e locais que dariam acesso aos novos loteamentos fechados.

Segundo a Lei da Operação Urbana Dunas do Cocó (Lei 8.915/2004), o principal objetivo dessa intervenção é diminuir o adensamento populacional nas áreas próximas as de preservação do Rio Cocó, não permitindo, por exemplo, a verticalização das construções. Com isso, a área deveria ser ocupada apenas por condomínios residenciais unifamiliares. Além disso, tem como objetivo facilitar o acesso à zona leste da cidade, com a abertura e o prolongamento de vias já utilizadas atualmente, como a Avenida Antônio Sales (Figura 46). Na lei é citada ainda a preservação do Rio Cocó e da sua área de entorno, alegando a necessidade de incentivar o uso social, educacional, turístico e educativo na área de intervenção.

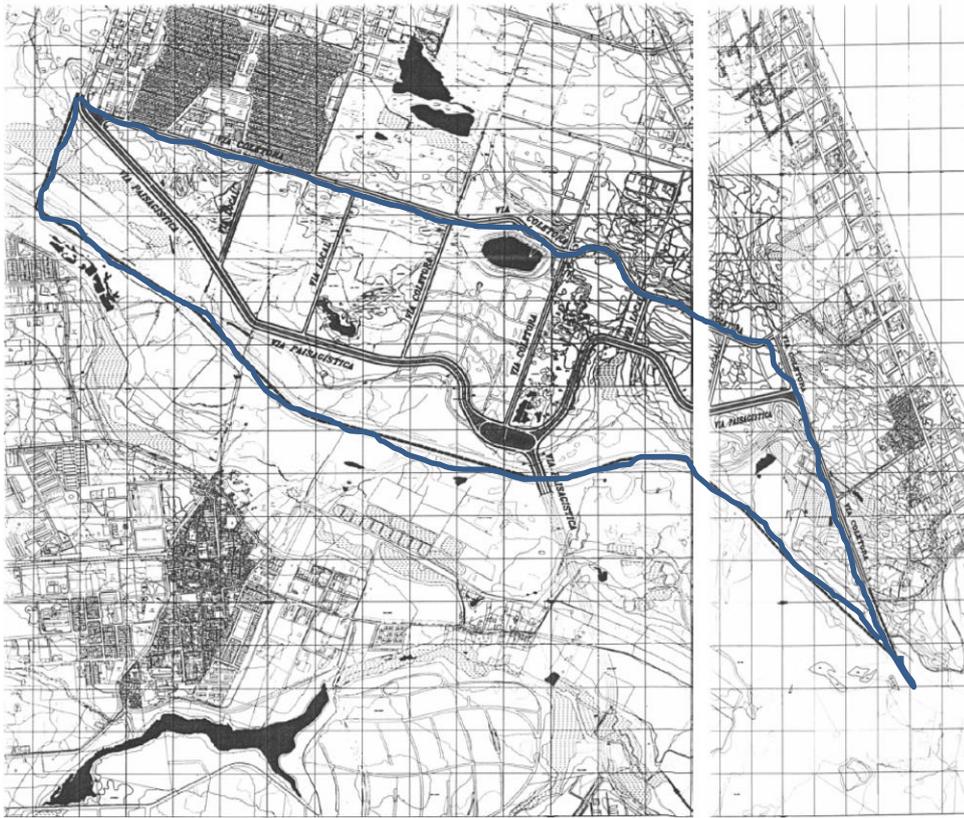


FIGURA 46

Perímetro da OUC Dunas do Cocó de acordo com a lei 8.915/2004, anexo 2. Essa porção leste da cidade, entre o rio Cocó e a Praia do Futuro é considerada a última frente imobiliária com disponibilidades de terrenos.

Destaca-se a proposta do traçado do sistema viário.

Fonte: FORTALEZA, 2004, editado pela autora.

Assim como no primeiro caso abordado, essa operação se consolidou como tendo forte caráter especulativo, já que a produção da área, depois de mais de 10 anos de sua aprovação, ainda não mostrou nenhuma alteração significativa. Apesar de procurar justificar-se pela sua possível contribuição frente às melhorias urbanas e ambientais no zoneamento fica explícita uma contradição na medida que as áreas públicas a serem doadas pelos novos parcelamentos do solo devem estar localizadas na Área de Preservação do Rio Cocó. Os parceiros da iniciativa privada na OUC ficam citados apenas como os proprietários das terras, sem explicitar no corpo da lei quem seriam especificamente esses parceiros e quais suas contrapartidas específicas (Figura 47 e Figura 48).

FIGURA 47

Destaca-se no esquema as determinações da lei da OUC no que diz respeito ao sistema viário e zoneamento: prolongamento da Av. Antônio Sales (limite norte da OUC), criação de via paisagística que delimita a APP e orienta a construção de um parque linear.

Fonte: elaborada pela autora a partir Lei 8.915/2004.

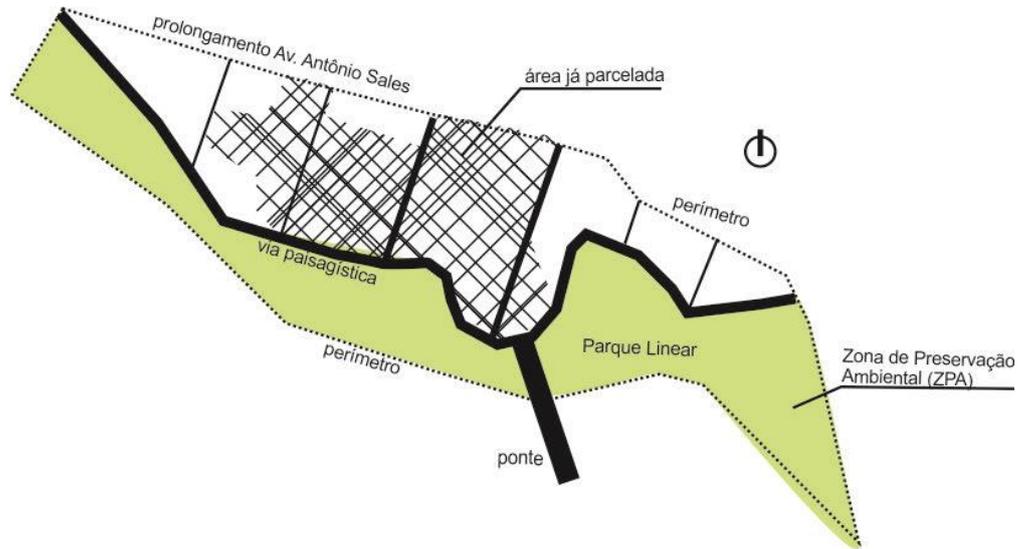
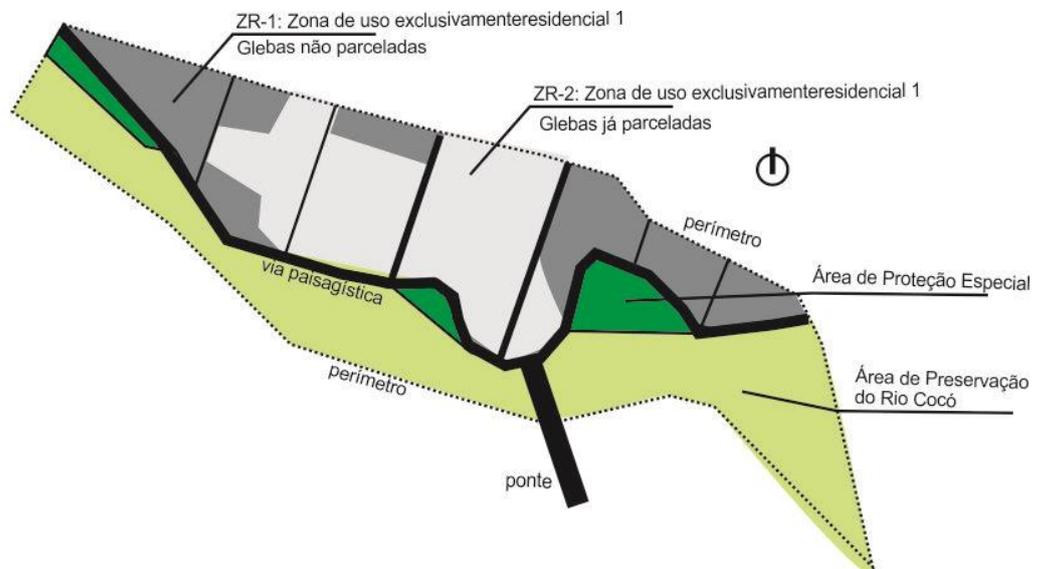


FIGURA 48

Outro aspecto digno de destaque é o zoneamento específico do perímetro da OUC, relacionando densidades a consolidação dos loteamentos.

Fonte: elaborada pela autora a partir da Lei 8.915/2004.



Assim como na OUC do Riacho Maceió, o ministério público estadual perpetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade frente a lei com pedido de medida cautelar no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. A ação afirma que a OUC afronta o art. 259 da Constituição do Estado do Ceará, mais precisamente por permitir o adensamento populacional em áreas de preservação ambiental, em descompasso com as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades, bem como por hostilizar o disposto no artigo 194 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, **pelo uso de um artifício legal justificado pelo desenvolvimento sustentável na verdade como meio para devastar os remanescentes patrimônios ambientais representados por nascentes de rios, dunas e vegetações nativas, em prol da especulação imobiliária e do privilégio de grandes proprietários de terras.** A medida cautelar foi acatada e

atualmente todos os processos de licenciamento na área estão paralisados até que a decisão final do processo seja julgada (Figura 49). A partir de 2011, um número significativo de empreendimentos foi lançado na área de entorno da OUC desencadeados pela abertura paulatina desta nova frente imobiliária (Figura 50 e Figura 51).



FIGURA 49

Perímetro estabelecido pelo agravo de instrumento No 112927/CE, que determina que o município de Fortaleza/CE, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), fica proibido de outorgar quaisquer novas licenças ambientais (prévia, de instalação ou operação) para qualquer obra ou atividade localizada na área de litígio, impedida ainda de dar sequência a qualquer procedimento de licenciamento ambiental, até o julgamento final da ação civil pública.

Fonte: SEUMA.

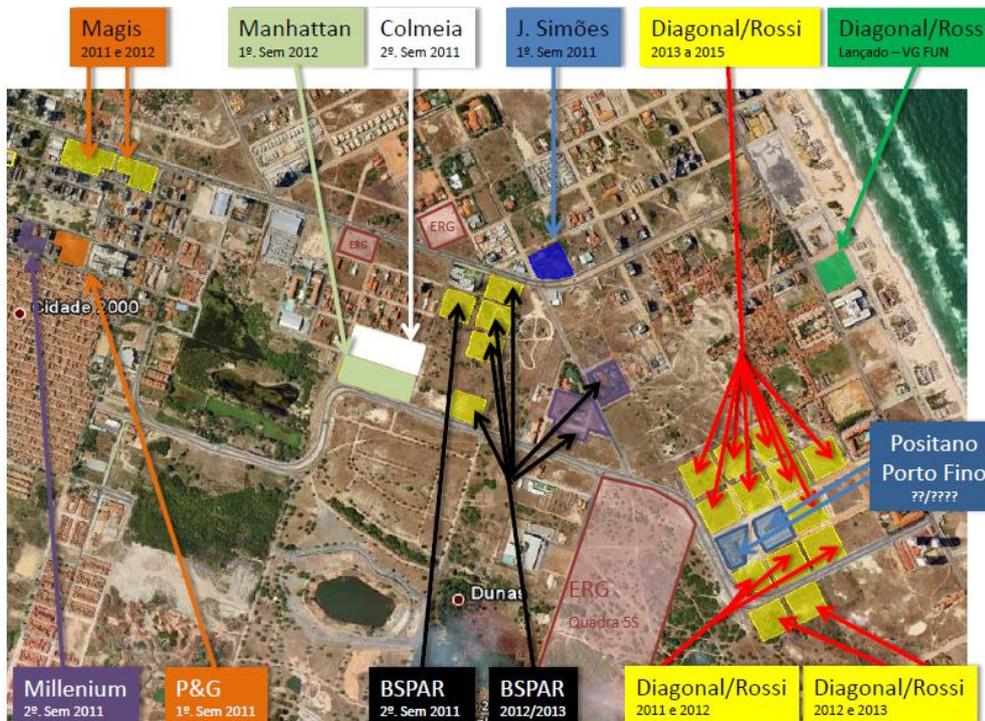


FIGURA 50

Mapeamento dos empreendimentos lançados entre 2011 e 2013 em área de entorno da OUC Dunas do Cocó.

Fonte: elaborada pela autora a partir de pesquisa de campo.

Além da contestação legal, a operação enfrentou forte resistência política, em especial, da então vereadora Luizianne Lins, futura prefeita do município entre 2004 a 2012. Durante a vigência de seu mandato a OUC restou paralisada, tendo sido retomadas as discussões pela nova administração do prefeito Roberto Cláudio (2013 - atual). A PMF já anunciou a reestruturação da OUC visando sua adequação frente aos demais projetos urbanos implantados na área: o Centro de Eventos do Ceará (CEC), já finalizada a sua construção e em funcionamento, e a Ponte Estaiada, cuja gestão da parceria público-privada é do Governo do Estado do Ceará. Este último projeto ainda se encontra em fase de viabilização, mas que possui interferência direta no traçado viário previamente estabelecido pela OUC Dunas do Cocó (Figura 52).

FIGURA 51

Imagens ilustram o aspecto do envoltório do perímetro da OUC. Trata-se de um campo de dunas com glebas, em sua maioria já parceladas, mas com baixa densidade construtiva. São encontrados alguns empreendimentos imobiliários de condomínios horizontais e verticais.

Fotos: autora

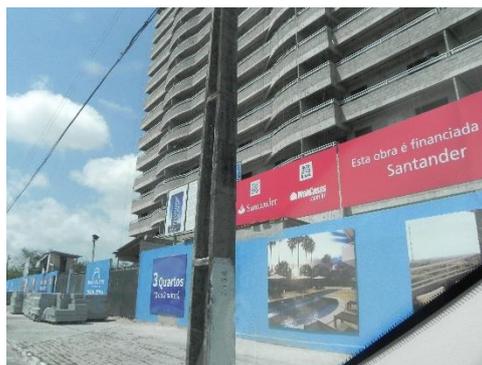




FIGURA 52

Projeto de parceria público-privada gerenciada pelo Governo do estado denominada Ponte Estaiada. A ponte viabiliza uma nova ligação sobre o Rio Cocó e altera significativamente o traçado viário definido anteriormente na OUC.

Fonte: Governo do Estado do Ceará.



O quadro a seguir (Quadro 9) sintetiza os principais aspectos da OUC. Destaca-se o programa de investimentos, ou seja, o montante financeiro a ser implementado pelos atores participantes não é expresso na lei da OUC remetendo por meio do art. 10 da lei esse detalhamento à construção de um convênio entre as partes interessadas (entre proprietário dos imóveis que queiram participar da OUC, ou seja, a participação não é compulsória, e o poder público municipal). Desta forma, não fica claro se a implementação do Parque Linear ao longo da via paisagística, elemento preponderante de contrapartida da OUC, será executada pela iniciativa privada ou pública. O convênio até hoje não foi firmado.

Objetivos da OUC Dunas do Cocó

- 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 com baixa densidade, assegurada assim uma ocupação rarefeita em área ambiental sensível (lote mínimo 400m²);
 - 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: prolongamento da Avenida Antônio Sales no trecho entre a Cidade 2000 e a Avenida Trajano de Medeiros; abertura de avenidas paisagísticas que delimita a área de preservação do Rio Cocó no trecho entre a Avenida Sebastião de Abreu e a Avenida Trajano de Medeiros;
-

QUADRO 9

Quadro sintético responsabilidades e benefícios absorvidos pelos atores envolvidos na OUC conforme Lei No 8.915/2004. Fonte: elaborado pela autora.

| | |
|---|---|
| - 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; | |
| Benefícios públicos | Benefícios para a iniciativa privada |
| - Ampliar a oferta de áreas de Parque urbano e de suas atividades inerentes: eventos populares, a atividades escolares e pesquisa científica (atividades turística, recreativa e educacional vinculada às interações com o meio ambiente); - 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 em compatibilidade e integração com os objetivos e propostas do Parque Ecológico do Rio Cocó (Unidade de Conservação já instaurada). | - 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 (o cálculo da avaliação do custo do m ² não é especificado, nem que órgão da prefeitura que fará este acompanhamento); |
| Atribuições setor público | Atribuições da iniciativa privada |
| A Secretaria Executiva Regional II (SER II), juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) são responsáveis pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada tendo as seguintes atribuições: - Reanalisar os projetos de parcelamento existentes na área da Operação Urbana, redefinindo a localização das áreas públicas, compreendendo as vias, áreas verdes e institucionais; - Estabelecer diretrizes para as áreas não parceladas em consonância com o disposto nesta no anexo 2 da Lei No 8.915/2004, respeitando as diretrizes do sistema viário; - Elaborar o projeto do Parque Linear do Cocó e das vias incluídas na área da Operação Componentes do Sistema Viário Estrutural. | - Submeter à aprovação do Município os projetos de parcelamento e reparcelamento e ocupação dos terrenos inseridos na área da Operação Urbana Consorciada; - Doar ao Município, quando do parcelamento, reparcelamento ou reloteamento, as áreas públicas, as áreas destinadas ao sistema viário, áreas verdes e institucionais na mesma metragem do loteamento inicial; - Implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área de acordo com as diretrizes definidas pelo Poder Público Municipal; - Manter, sem quaisquer encargos financeiros ou indenizatórios para o Poder Público, todas as áreas de proteção e de preservação especial; - Custear a conservação, administração e limpeza das áreas de proteção e preservação por um prazo de 10 anos a partir da assinatura do convênio entre os parceiros. |

A lei também prevê que caso haja impeditivos de força legal, a OUC é considerada rescindida. Dado o contexto anteriormente colocado, a prefeitura municipal já trabalha na revisão de todos os dispositivos vinculados a esta operação na perspectiva de viabilizá-la de outra forma.

2.2.1.3. OUC Lagoa do Papicu: reincorporação de terra na dinâmica imobiliária urbana.

A gleba em questão onde o empreendimento originado da OUC Lagoa do Papicu encontra-se em andamento traz consigo um elucidativo processo de “revolução das condições gerais de produção” do espaço urbano (Lojkine, 1979). No terreno de mais de 200.000 m² localizado no bairro Papicú, era inaugurada em 1970, a sede da cervejaria Astra, propriedade do grupo empresarial local J. Macêdo & Cia⁹ e estava

⁹ A partir da década de 60 o grupo passou a atuar em novos setores como tintas (Hidracor em 1963), eletromecânica (Cemec em 1962), transformação e agroindústria (Cervejaria Astra em 1970, Companhia de Produtos Alimentícios do Nordeste - Copan em 1972 e Frifort em 1970) além do já consolidado setor moageiro de

diretamente associado a um período no qual o grupo diversificava suas linhas de investimento.

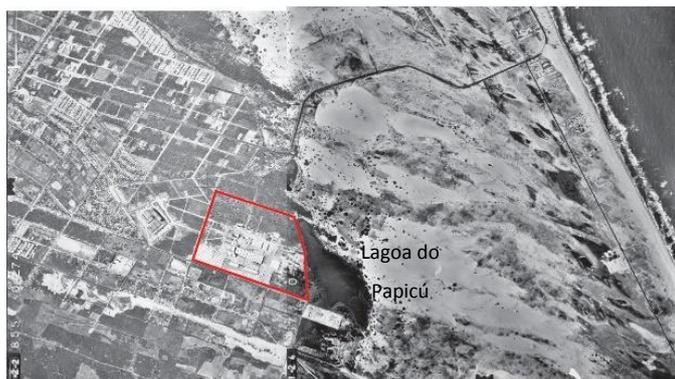
Esta década também é singular para caracterizar a mudança de feição da metrópole, quando de fato passa pelos mais significativos períodos de crescimento populacional e por uma nova lógica, ainda que centralizada nacionalmente, de planejamento urbano de caráter metropolitano. É a partir desta década quando a verticalização ainda incipiente fora da área central dá início nas porções a leste do centro tradicional e também quando os novos bairros de expansão horizontal são viabilizados. Destacam-se Meireles, Papicu, Praia de Iracema, Bairro de Fátima entre outros. Os pequenos edifícios de apartamentos são construídos prioritariamente na Aldeota, bairro com melhor rede de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e diversificação comercial.

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. Um aspecto particular dessas novas áreas de expansão era a vulnerabilidade ambiental dado o perfil geoambiental desses territórios: campos de dunas e planícies litorâneas. Somente em 1998, a Lagoa do Papicu, uma das últimas do sistema interdunar remanescente e próxima à OUC foi beneficiada pela edição do Decreto Estadual nº 25.276/98, protegendo especificamente aquela área. Porém, esse instrumento jurídico não foi capaz de corrigir os danos anteriormente causados à região (Figura 53).

trigo. Considerando a diversidade e a ausência de sinergia entre os vários setores em que o Grupo J. Macêdo passou a atuar, pode-se inferir que a estratégia de expansão da empresa teve como diretriz o senso de oportunidade de seus fundadores de trazer ao Ceará o que o estado ainda não tinha (QUEIROZ; SANTOS, 2004). Em outras palavras, a expansão da empresa seguiu uma lógica essencialmente de aproveitamento das oportunidades de novos negócios visando o atendimento do mercado consumidor regional.

FIGURA 53

53.1. Verifica-se o parcelamento da terra com baixo percentual de ocupação e o campo de dunas ainda não ocupado. Abertura das Avenidas Alberto Sá e Dioguinho para dar acesso à Praia do Futuro. Em destaque (vermelho) o perímetro da OUC com a ocupação da fábrica da cerveja Astra.



53.1

Fonte: Levantamento aerofotogramétrico do exército brasileiro de 1972.

53.2. Imagem de satélite de 2004. Consolidação do parcelamento do solo da Praia do Futuro, apesar da ocupação ainda rarefeita. Adensamento e princípio do processo de verticalização no bairro do Papicú. Em destaque o perímetro da OUC, ainda com os edifícios da fábrica da Brahma. Nota-se a diminuição do espelho d'água da Lagoa do Papicú.



53.2

Fonte: Google Earth.

O processo de expansão e adensamento na região do Papicú se intensificou em meados da década de 70. Neste contexto, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1979 definia as normas para o uso e a ocupação do solo, permitindo o adensamento da área sendo a única exigência para ocupação determinada pelo prévio parcelamento. O loteamento Outeiro, dividido em 3 etapas: Planalto Nova Aldeota I, II e III então viabilizou a ocupação do que atualmente se compreendem os bairros Papicú e Lourdes. Neste contexto, permitiu-se a consolidação de edifícios de até 12 andares e casas térreas de grande porte¹⁰, além de assentamentos informais, acarretando uma densidade habitacional de 280 hab./ha na região, significativa e potencialmente degradante para a época (BERNARDIN, 2012).

¹⁰ De acordo com Bernardini (2012), a primeira ocupação ficou conhecida como Village San Carlo, de 1984. Trata-se de um condomínio fechado constituído por seis casas duplex unifamiliares de médio padrão, com piscinas individuais, antecipando o produto hoje ofertado, guardando as especificidades técnicas e volume de unidades. Destaca-se também a contemporaneidade do surgimento das ocupações informais do Pau Fininho (entre as ruas Pereira de Miranda e Joaquim Lima), nas margens da Lagoa do Papicú.

Na contramão deste processo, a sede da fábrica da cervejaria Astra é inaugurada no Papicu. A política industrial centralizada no distrito de Maracanaú, apesar de ser anunciada desde 1964, só foi de fato viabilizada na década de 80. Então, ainda no início da década de 70, a existência de amplos terrenos, a baixos preços, em áreas infraestruturadas, próximas ao Porto do Mucuripe, de fato foram elementos que garantiram atratividade para a sede da cervejaria nesta gleba específica¹¹.

Já em 1971, o grupo J. Macêdo se associa 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. A partir da década de 1990, o grupo J. Macedo toma a opção de recentralizar seus investimentos e vende os direitos da Astra¹² definitivamente à Brahma. Com a fusão em 1999 entre Brahma e Antártica (formando a Multinacional Ambev) uma nova fábrica foi instalada no município de Aquiraz¹³, encerrando completamente sua produção na sede do Papicu (Figura 54).



FIGURA 54

Ambev Aquiraz Ceará

Fonte:
http://www.integralengenharia.com/?page_id=42&imob_id

¹¹ O mais importante polo industrial à época localizava-se na porção oeste da cidade, ao longo da avenida Francisco Sá.

¹² A fase de reconcentração do Grupo J. Macêdo na indústria de alimentos derivados de trigo teve início efetivamente a partir do início da década de 90 com a venda dos negócios não relacionados à indústria moageira de trigo.

¹³ Em 2014 a Fábrica da Ambev localizada em Aquiraz, município da região metropolitana de Fortaleza, recebeu cerca de R\$ 375 milhões em investimentos da multinacional para ampliação desta sede. Do pacote de R\$ 2,5 bilhões que a empresa está investindo no País, R\$ 804 milhões estão apenas no Nordeste em ampliações e implantações em oito fábricas e em centros de distribuição da Ambev em Aracajú (SE), Natal (RN), Cabo de Santo Agostinho (PE) e Itapissuma (PE), além de Aquiraz (CE). Segundo site oficial da empresa, (www.ambev.com.br) em Aquiraz, onde a companhia atua desde 1998, são gerados cerca de 47 mil postos de trabalho entre diretos e indiretos na cadeia. Em 2010, a Ambev gerou R\$ 302 milhões em impostos no Ceará, 24% a mais que no ano anterior, quando foram gerados R\$ 245 milhões.

Depois de quase duas décadas, a antiga fábrica abandonada compunha a paisagem da área: um número significativo de grandes glebas vazias, ocupação predominantemente horizontal por habitações unifamiliares. Em 2003 a Otoch Empreendimentos¹⁴ adquire o terreno de 203.869,66m² do Grupo J. Macedo. Estima-se, segundo dados do Instituto de Pesquisas Estatísticas do SECOVI (Inpesque), que o preço do terreno no momento da venda da gleba foi negociado por R\$ 110 milhões. Entre 2003 e 2009, nenhuma movimentação no terreno aconteceu. Em 2010 foi então anunciada a demolição do antigo edifício da fábrica de cerveja, abandonado desde 1999 (Figura 55).

FIGURA 55

55.1. Imagens da antiga fábrica da Brahma e perfil do bairro do Papicu, com destaque para predominante ocupação horizontal e grande número de terrenos vazios.

55.2. Imagem do momento da demolição do edifício da fábrica da Brahma.



55.1



55.2

Fonte:

www.fortalezanobre.com.br

Aprovada após discussão única, e em regime de urgência, pela Câmara de Vereadores em 22 de dezembro de 2011, por 22 votos a favor e 1 abstenção, a Lei No 9.857 (Anexo 3) é publicada no diário oficial do município em 08 de junho de 2012 estabelecendo as diretrizes para a realização da **Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu**. Na mesma edição do diário oficial, é publicado o termo de convênio entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza, gestão Luiziane Lins (PT), e as empresas MD-CE (Moura Dubeux¹⁵); Nova Aldeota Empreendimentos LTDA (representando a Otoch Empreendimentos) e RIOMAR Shopping Fortaleza S.A. para a implantação da OUC Lagoa do Papicu.

Muito conhecido no nordeste brasileiro, o Grupo JCPM é o quarto maior no Brasil vinculado aos empreendimentos de centros comerciais, sendo o maior no

¹⁴ Grupo empresarial que exerce atividades no comércio, hotelaria, turismo, indústria têxtil, carcinicultura e notadamente no setor imobiliário através da Otoch Técnica Imobiliária Ltda., há 45 anos no mercado local.

¹⁵ A incorporadora pernambucana se fez presente pela atuação na cidade de Fortaleza em 2008. Apesar das dificuldades iniciais apresentadas para a entrada neste mercado local, hoje possui 19 empreendimentos imobiliários concluídos ou em andamento.

Nordeste. Além do shopping Riomar Fortaleza, ainda um outro empreendimento encontra-se em andamento no bairro Presidente Kennedy (conclusão prevista para 2016), na zona Oeste da cidade onde dois outros mega-shoppings também foram recentemente inaugurados. No total, o montante de investimentos do grupo na cidade de Fortaleza gira em torno de R\$1.3 bilhões conforme *website* oficial do grupo. O shopping RioMar custou ao grupo JCPM o montante de cerca de R\$ 850 milhões, sendo destes R\$ 610 milhões financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Figura 56).



56.1



56.2



56.3

FIGURA 56

Empreendimento dos Grupo JCPM em Fortaleza.

56.1. RioMar Fortaleza

56.2. RioMar Trade Center

56.3. RioMar Presidente Kennedy

Fonte: <http://www.jcpm.com.br/>

O empresário e presidente do grupo, João Carlos Paes Mendonça, também conhecido como “Midas do Nordeste”, foi o fundador do *slogan* “Orgulho de ser Nordestino” marca da rede pernambucana de supermercados Bompreço, adquirida em 2000 pela multinacional holandesa *Royal Ahold*, hoje pertencente a rede americana *Wal-Mart*. Este evento marca uma modificação essencial nas linhas de investimento do empresário com a criação do Grupo JCPM. A partir daí passa a concentrar forças nos investimentos relacionados ao terciário superior (*shoppings centers*), em empresas de telecomunicação e no setor imobiliário superior (escritórios e habitações). A lógica dos investimentos em centros comerciais de varejo é vinculada ao imobiliário, principalmente naqueles empreendimentos onde o grupo tem ações de forma majoritária¹⁶. No setor imobiliário, diversos produtos são anunciados pelo grupo entre eles os *resorts* residenciais e *trade centers*. No 2º inciso do 1º art. da Lei No 9.857, torna claro o objetivo da OUC:

“estabelecimento de novos parâmetros urbanísticos de parcelamento do solo da área visando possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, tipo *shopping center*” (Fortaleza, 2012).

A proposta original de parcelamento do solo segue o padrão adotado para aquela região na década de 70, quadras de 66m x 200 (13.600m²), e lotes de 15m (frente) por 33m (fundos). Neste contexto de ocupação horizontal anterior, cada quarteirão comportaria 30 unidades de habitação unifamiliar, aproximando-se de um total de 390 unidades habitacionais na área total de 203.000m² da gleba original (Figura 57).

¹⁶ Destacam-se os seguintes empreendimentos em diversos estados brasileiros: RioMar Recife (PE), Shopping Recife (PE), Shopping Guararapes (PE), Plaza Shopping (PE), RioMar Salvador (BA), RioMar Aracajú (SE), Shopping Granja Viana (SP), Shopping Vila-lobos (SP), Salvador Shopping (BA).

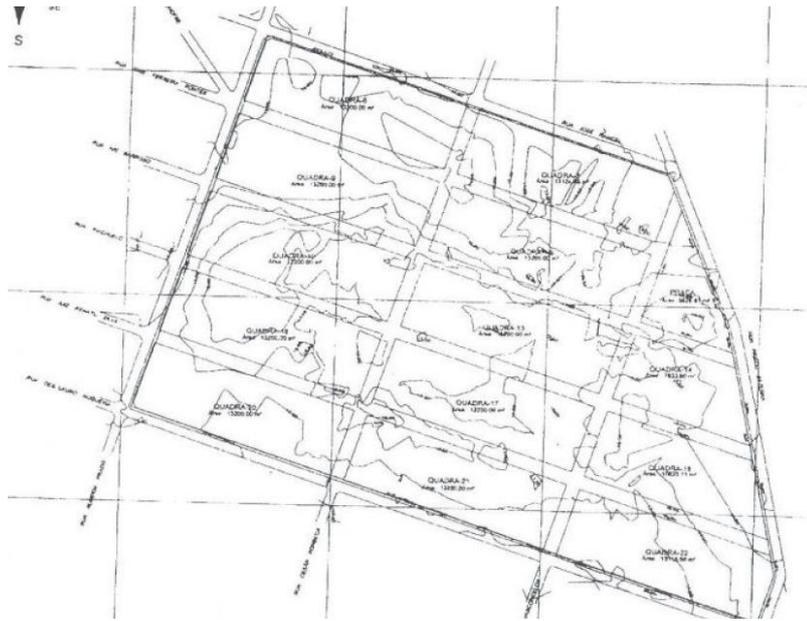


FIGURA 57

Loteamento original Planalto Nova Aldeota – “Antiga fábrica da Brahma.

Lotes: 166.700,54m²

Ruas e Praças: 37.169,12 m²

Gleba: 203.869,66m²

Fonte: Fortaleza, 2012

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 verde pública, não existente no parcelamento anterior de aproximadamente 8.000 m² (Figura 58 e Figura 59).

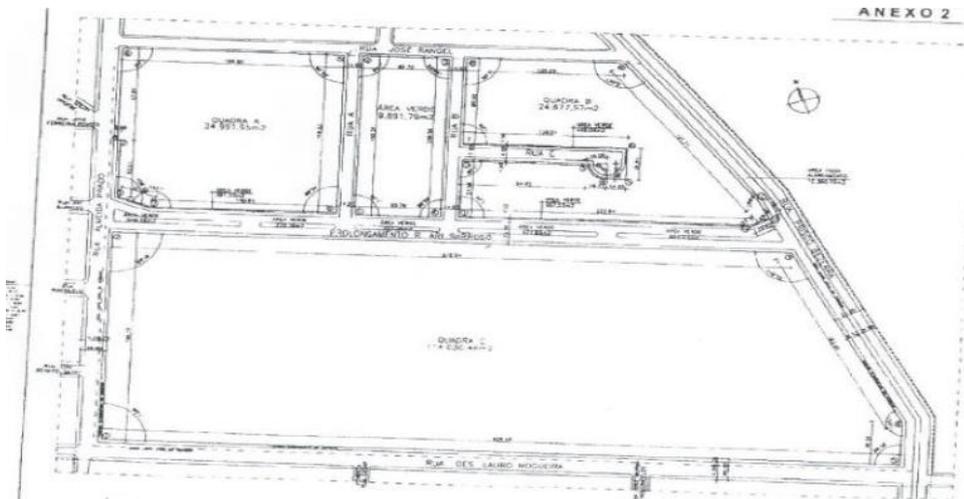


FIGURA 58

Nova proposta de parcelamento.

Lotes: 163.700,00m²

Áreas públicas: 40.169,66m²

Gleba: 203.869,60

Fonte: Fortaleza, 2012

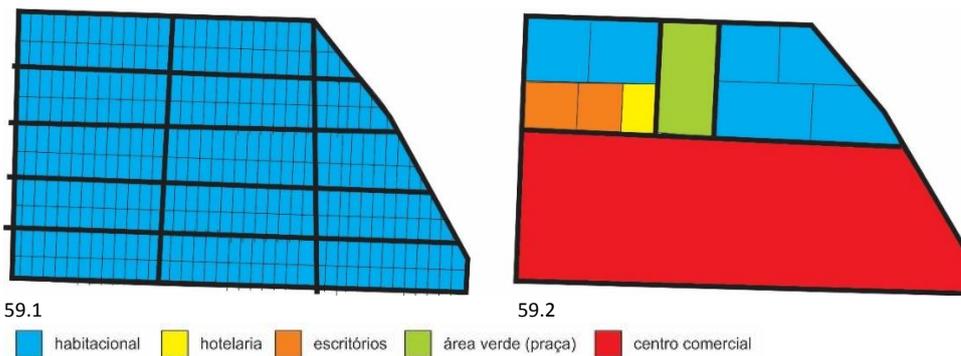
FIGURA 59

Comparativo entre o traçado do parcelamento e atividades antes e depois da OUC.

59.1. Parcelamento original.

59.2. Parcelamento proposto pela OUC.

Fonte: elaborado pela autora.



Do total de 10 lotes (18 edifícios multiandares conformando 92 mil m² de área construída), 6 são voltados a habitação multifamiliar, um total de 1083 unidades habitacionais, 63% a mais de unidades previstas que no parcelamento original. Soma-se a este montante, 706 salas de escritórios e 168 apartamentos de hotel e 401 lojas do centro comercial. Sobre o centro comercial, inaugurado em outubro de 2014, conforma uma área construída de 303 mil m², sendo deste montante 93 mil m² de área locável¹⁷ em um terreno de 114 mil m² (Figura 60).

FIGURA 60

Imagem publicitária de simulação do empreendimento e sua inserção urbana.

Fonte: www.youtube.com/watch?v=ekHoKl1Z0xc



60.1

¹⁷ Sobre a área locável: 401 lojas, sendo destas 15 lojas âncoras, 12 megalojas, 361 lojas satélites. A área de lazer é conformada por 12 salas de cinema, diversões eletrônicas, academia de ginástica, teatro, e oito grandes restaurantes além de 50 operações de fast-food. O estacionamento comporta 6.100 vagas de automóveis.



60.2

Ainda sobre o empreendimento denominado “*Evolution Central Park*”, os edifícios residenciais separados por diferentes tipologias a partir da área útil dos apartamentos, ocupam 60 mil m² (Figura 61). Segundo as empresas incorporadoras, o empreendimento se diferencia por ser um complexo imobiliário agregado a uma rede de serviços vinculados ao centro comercial RioMar Fortaleza:

São destaques no projeto aspectos como conforto, natureza, segurança, lazer e praticidade. Eu já vivi diversos ciclos no mercado imobiliário. Chegamos agora ao ciclo dos bairros planejados. E é nesse sentido que trazemos um bairro completo para o cearense. Onde tem shopping, edifícios residenciais, empresariais, parque, ou seja, tudo que uma pessoa precisa para viver com felicidade”, entrevista de Marcos Dubeux, sócio-proprietário da incorporadora Moura-Dubeux ao jornal O Estado, edição de 28 de Fevereiro de 2013.

Do complexo imobiliário¹⁸, apenas 3 condomínios foram lançados para a primeira fase de comercialização, a síntese de suas características encontra-se no quadro abaixo (Quadro 10):

¹⁸ Além dos três condomínios lançados, outros três já possuem projetos aprovados na PMF, são eles: *Madison Central Park* (3 edifícios); *Soho Central Park* (2 edifícios); *American Central Park* (2 edifícios). Além dos complexos residenciais, dois edifícios de escritórios também serão erguidos: o *Internacional Trade Center (ITC) Central Park I e II*, além do hotel *Beach Class Residence Central Park*.

QUADRO 10

Síntese das principais características dos produtos imobiliários do empreendimento denominado "Evolution Central Park".
 Fonte: pesquisa de campo no stand de vendas do empreendimento em março de 2015, sistematizado pela autora.

| Uso | Tipologia (m2) | No de unidades por pavimento | No de pavimentos | Nome | No de edificações | No de unidades | Valor imóvel* (R\$) |
|----------------------------|----------------|------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------|----------------|---------------------|
| Multifamiliar apartamentos | 55 e 65 | 8 | 22 | Condomínio Brooklin | 2 | 352 | 520 mil |
| Multifamiliar apartamentos | 95 e 130 | 3 ou 4 | 21 | Condomínio Metropolitan | 3 | 210 | 910 mil |
| Multifamiliar apartamentos | 138 e 190 | 2 | 21 | Condomínio Broadway | 3 | 126 | 1.235 milhões |

FIGURA 61

Peças publicitárias do empreendimento.

61.1 Zoneamento e localização das diferentes tipologias.

61.2 Simulação da inserção de todos os empreendimentos quanto finalizados.

Fonte: www.mouradubeux.com.br



RESIDENCIAIS

AMERICAN CENTRAL PARK

Apartamentos com 4 ou 5 suítes, 1 por andar

SOHO CENTRAL PARK

Apartamentos com 4 suítes

BROADWAY CENTRAL PARK

Apartamentos com 3 ou 4 suítes

METROPOLITAN CENTRAL PARK

Apartamentos com 3 quartos, sendo 2 ou 3 suítes

MADISON CENTRAL PARK

Apartamentos com 3 quartos, sendo 2 suítes

BROOKLIN CENTRAL PARK

Apartamentos com 2 ou 3 quartos

EMPRESARIAIS

ITC CENTRAL PARK I

Salas de 26m² a 560m²

ITC CENTRAL PARK II

Salas de 26m² a 560m²

HOTEL

BEACH CLASS RESIDENCE CENTRAL PARK

Apartamentos com 1 ou 2 quartos

61.1



61.2

A aprovação da lei da OUC em 2011 impulsionou os preços dos imóveis de toda a região. Mas mais significativo foi o impacto do lançamento público do empreendimento em 2012. Apenas no bairro do Papicu, onde a OUC é localizada, nos primeiros seis meses de 2013 foi registrado um volume de vendas em torno de R\$ 391,8 milhões, o que corresponde a 24% do total de vendas de toda a RMF (Instituto de Pesquisas e Estatísticas – Inpesce, do Sindicato da Habitação do Ceará – Secovi) com 746 unidades vendidas (sendo 3.814 unidades em toda a RMF). T Uma área de entorno do empreendimento (Bairros Dunas, Praia do Futuro e Cocó) vem sendo dinamizada, visto que a disponibilidade de terrenos ainda é grande. A variação de preço dos imóveis em um ano, no intervalo entre 2012 e 2013 foi de 24% para mais. Essa diferença continuou a aumentar até o início de 2015, quando em maio foram lançados um total R\$ 600 milhões em produtos imobiliários apenas no perímetro da OUC influenciando o valor do metro quadrado (m²) da região, antes sem grandes perspectivas de valorização. O empreendimento em si iniciou as vendas praticando o preço de R\$ 5.200,00 o m². Hoje, este valor aumentou em 45%, o que contribuiu para a atração outros empreendimentos para a área. O valor de acréscimo praticado pela comercialização dos produtos imobiliários da OUC ficava em torno de 4% ao mês até março de 2015, segundo levantamento de dados primários coletados *in loco*.

A escassez de terra nos bairros onde tradicionalmente concentravam a oferta imobiliária, como Aldeota, Meireles e Mucuripe, onde o valor do terreno compromete até 60% do custo da incorporação (Inpesce, 2014), também pressionou alteração o eixo de oferta de imóveis para outras partes da cidade, principalmente para o Papicu, Cocó e Praia do Futuro.

FIGURA 62

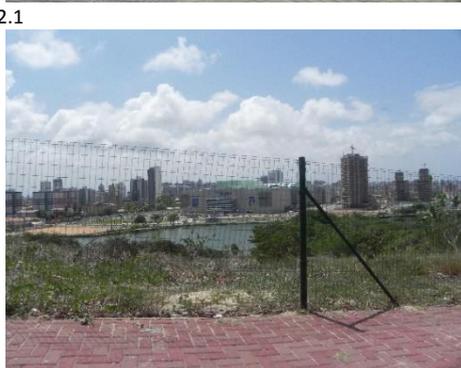
62.1 Panorama do processo de execução da obra em andamento, com previsão de conclusão no início de 2016. Destaca-se o espaço público executado dentro do perímetro da OUC, determinado como uma das contrapartidas sob responsabilidade do parceiro privado da OUC.



62.2 Vista do condomínio Brooklin, por meio da nova via executada em razão da OUC, Rua Ari Barroso.



62.3. Vista do empreendimento a partir do Bairro Dunas. Destaca-se a urbanização da Lagoa do Papicú, também viabilizada pela OUC (execução de passeio e cerca de proteção à APP).



62.4 Vista de outros empreendimentos lançados após 2012 no bairro Papicú (Condomínio Parque Clube – incorporadora Helbor). Ressalta-se o contraste com um grande número de assentamentos irregulares na área.



62.5. Diversos terrenos vazios na área vêm continuamente recebendo lançamentos imobiliários a partir de 2012.



62.6 Perfil das habitações unifamiliares ainda predominantes no bairro Papicú.



Fonte: autora.

Apesar do perímetro da OUC se restringir à gleba descrita acima, grande parte das intervenções urbanas acordadas pela lei enquanto contrapartidas dadas pelos empreendedores privados participantes extrapola este perímetro, o que contradiz o art. 33, alínea § 1o “os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada” (Brasil, 2001) (Quadro 11). São três tipos diferentes de intervenções:

- 1) acomodações no sistema viário: consistem na adequação do sistema do entorno para a promover a garantia de acesso ao complexo comercial-imobiliário – alargamento de vias, passagens em desnível, aberturas de novas vias, sinalização, semaforização e implantação de pontos de parada de ônibus (Figura 63).



63.1

FIGURA 63

63.1. Vias que receberam melhoramentos por parte das contrapartidas exigidas pela OUC, mas que localizam-se externamente ao perímetro da operação (com exceção da Rua Ary Barroso). Todas as intervenções, apontadas pelo RIST, visam mitigar os impactos da sobre demanda causada pelo centro comercial no entorno imediato.

63.2. Viaduto e túnel executados na Avenida Santos Dumont pela iniciativa privada como contrapartida determinada pela OUC.

Fonte:
<http://www.lopes.com.br/>



63.2

2) desapropriações: vinculadas às intervenções no sistema viário, vias ocupadas por assentamentos irregulares e área para a implementação de viaduto foram desocupadas (Figura 64).

3) ambiental: urbanização da Lagoa do Papicú.

Objetivos da OUC Lagoa do Papicú

- Dotar o Município de Fortaleza de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto;
- Estabelecer novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área, visando possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais;
- Capacitar e utilizar mão de obra das comunidades de entorno na construção e operação do empreendimento;
- Realizar programa socioeducativo de capacitação profissional visando a empregabilidade e exercício da cidadania da população a ser assistida;
- Valorizar o espaço público local pela qualificação do sistema viário e áreas verdes públicas (praça e parque);
- Assegurar a proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área de preservação permanente inserida na área objeto desta Operação Urbana Consorciada*;
- Dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, através do alargamento de vias arteriais, inseridas no limite do imóvel da Operação Urbana Consorciada e da construção de trecho de via local **;

QUADRO 11

Quadro sintético responsabilidades e benefícios absorvidos pelos atores envolvidos na OUC conforme Lei No Lei No 9.857/2011.

Fonte: elaborado pela autora

- Autorizar a inclusão de novas formas de contrapartidas e compensações, objetivando viabilizar a Operação, por meio de convênio a ser firmado entre o Município de Fortaleza e os investidores privados.

| Benefícios públicos/ sociais | Benefícios para a iniciativa privada |
|--|--|
| <p>- Alargamento, urbanização e iluminação das ruas Prisco Bezerra (24m largura) e Almeida Prado (20m largura) – custo do empreendedor e utilizando terreno do empreendedor***;</p> <p>- Programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 pessoas (empregabilidade na indústria de construção civil, nas obras da OUC)</p> | <p>- 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;</p> <p>- Parcelamento do solo excedendo as quadras máximas;</p> <p>- Desafetação de área públicas no interior do empreendimento (antes loteamento Planalto Nova Aldeota);</p> <p>- 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;</p> |
| Atribuições setor público | Atribuições da iniciativa privada |
| <p>- Aprovar o novo parcelamento do solo proposto;</p> <p>- Autorizar a utilização nas quadras resultantes do reparcelamento do solo da área abrangida pela Operação Urbana Consorciada, de acordo com os novos parâmetros urbanísticos, mantendo-se os demais estabelecidos no Plano Diretor Participativo – Lei Complementar 062/2009 - e na Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei 7.987/1996. A concessão do habite-se e, consequentes alvarás de funcionamento, fica condicionada à conclusão das obras de infraestrutura relacionadas ao convênio firmado (principalmente obras viárias);</p> <p>- Utilizar, nas ações de reassentamento das populações atingidas eventuais repasses desta Operação Urbana Consorciada, recursos oriundos de programas habitacionais do Governo Federal, tais como a adesão ao “Programa Minha Casa, Minha Vida”.</p> <p>- Promover o reassentamento de famílias da rua Prof. Sila Ribeiro, no trecho entre as Ruas Valdetário Mota e Júlio Azevedo, devendo os convenentes privados arcarem com os custos necessários, até o limite R\$ 2.500.000,00.</p> | <p>- Efetivar a doação das áreas públicas (vias e praça) incidentes na área do reparcelamento;</p> <p>- Executar às suas expensas toda a infraestrutura e urbanização da área estabelecida pela lei da OUC;</p> <p>- Adotar as medidas visando à proteção e a recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangida pela Operação *;</p> <p>- Realizar os estudos ambientais necessários e de impacto sobre o trânsito, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 062/2009;</p> <p>- Proceder ao licenciamento ambiental de todas as obras executadas em decorrência da implantação da OUC junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Controle Urbano (SEUMA) bem como submeter a essa secretaria todos os projetos arquitetônicos complementares para fins de análise e aprovação do Alvará de Construção;</p> <p>- Submeter à apreciação da SEUMA os estudos ambientais e de impacto sobre o trânsito, para análise e aprovação, devendo o último, ainda, ser levado também à Autarquia Municipal Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza - AMC.</p> <p>- Executar, conforme determinação da AMC, as seguintes intervenções na infraestrutura viária, como mitigadoras dos impactos urbanos, para fins de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Sistema de Trânsito – RIST, sendo que tais intervenções ficam condicionadas à disposição das áreas pelo Município de Fortaleza, o qual ficará responsável pelas desapropriações que se apresentem necessárias, observadas as diretrizes da SEINF**:</p> <p>a) implantação de binário formado pelas ruas Prof. Otávio Lobo e Batista de Oliveira, no trecho compreendido entre as avenidas Santos Dumont e Alberto Sá, com as dimensões e características estabelecidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos;</p> <p>b) implantação de binário formado pelas ruas Lauro Nogueira/Sila Ribeiro no sentido leste-oeste e Ávila Goulart/Tarcísio Bonfim/José Rangel, no sentido oeste-leste, no trecho compreendido entre a avenida Engenheiro Santana Júnior e a rua Prisco Bezerra, com as dimensões e características estabelecidas no Loteamento existente Nova Aldeota, responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para os empreendedores, deduzidos do valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos;</p> <p>c) alargamento da rua Prisco Bezerra entre as avenidas Alberto Sá e Lauro Nogueira, com as dimensões e características estabelecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF, com caixa variável, igual ou inferior a 24m (vinte e quatro metros) responsabilizando-se o Município pelas</p> |

desapropriações e indenizações necessárias, com custos para o empreendedor; compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos;

d) adequação dos passeios da rua Riachuelo, entre as ruas Prof. Otávio Lobo e Almeida Prado, de acordo com as NBR 9050 e com as dimensões e características estabelecidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS;

e) construção do túnel para acesso ao empreendimento na interseção da avenida Santos Dumont e rua Cesar Fonseca, bem como a compatibilização com as interferências das concessionárias do serviço público e adequação das referidas vias com as dimensões e características estabelecidas nas normas brasileiras e aprovação da SEINF, **responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para o empreendedor, deduzidos do valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) a que se refere a alínea b do inciso V da Cláusula Primeira deste Convênio;**

f) definir rotas para caminhões que efetuarão operações de carga e descarga no empreendimento;

g) intervenções na Avenida Alberto Sá, constando de melhorias na sinalização e passeio, entre a avenida Engenheiro Santana Júnior e a rua Prisco Bezerra, e de solução para acesso ao empreendimento a partir do entroncamento com a citada rua Prisco Bezerra, **responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias**, com custos para o empreendedor;

h) implantação de seis semáforos operando em sistema centralizado e centralização de três semáforos existentes.

- Programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 pessoas (empregabilidade na indústria de construção civil, nas obras da OUC)
- Instalar e manter uma unidade do Instituto João Carlos Paes de Mendonça, por 10 anos;
- **Construção de 75 unidades habitacionais de interesse social** (padrões estabelecidos correntemente pelo município), em área a ser cedida pelo município (lei não determina onde) em 180 dias a partir da publicação da lei da OUC para os moradores que ocupam o leito da rua Cesar da Fonseca***;
- Implantar equipamentos urbanos compatíveis de área verde em espaço de 9.891,79m², localizado no imóvel, em substituição a área anteriormente destinada à praça (5.626,67m²) incorporada pelo empreendimento;
- Prolongamento da Rua Ari Barroso;
- **Instalar e manter por um período de 10 anos após a construção do empreendimento, as cercas de proteção do entorno da Lagoa do Papicu**, assim como a manutenção da calçada existente (melhoria da qualidade de vida e propício de espaço de lazer para os moradores da cidade);
- Limpeza inicial do entorno da lagoa;
- Limpeza sistemática da área do parque da Lagoa do Papicu;
- Completar a macro e micro drenagem
- Melhorar o sistema de distribuição de água, esgoto e coleta de lixo (para adequar as necessidades do empreendimento)

* Destaca-se que a Área de Preservação da Lagoa do Papicu encontra-se fora do perímetro estabelecido pela OUC.

** Não existem vias arteriais dentro do limite da estabelecidas pela Lei para a OUC. Assim como a exceção da Rua Ari Barroso, todas as demais são localizadas fora dos perímetros da OUC.

*** No termo de convênio, a prefeitura passa a ser responsável por todas as desapropriações necessárias descritas no RIST. Empreendedor depositou 2.5 milhões para todas as desapropriações necessárias

*** No termo de convênio assinado, a execução desta obrigação para a ser de responsabilidade da prefeitura, que deveria ter recebido (3 milhões) para desapropriação do terreno, pagamento de indenizações e desapropriações, aquisições de imóveis, pagamento de aluguel social. Quantias que excedam o valor estipulados, a prefeitura cabe arcar com a diferença

Tanto a lei quanto o convênio firmado possuem prazo de 10 anos de vigência, iniciado em 23 de dezembro de 2011 até 22 de dezembro de 2021. Neste prazo, se houver alguma intercorrência que impeça a implementação dos empreendimentos, por exemplo uma decisão judicial transitada em julgado, a OUC poderá ser rescindida. Caso os parceiros privados não cumpram o que foi acordado, o poder público poderá aplicar multa diária, cujo valor é estabelecido pela lei.

FIGURA 64

Vista do assentamento Pau Fininho, do conjunto habitacional construído no final da década de 2000 para abrigar a população moradora da área de risco da Lagoa do Papicu, invadido em 2013, e shopping ainda em construção.

Fonte: Jornal OPOVO.



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). Contudo é importante notar que a estratégia de desapropriações foi alterada desde a promulgação da lei e o fechamento do convênio durante o ano 2012. No texto da lei torna-se evidente que a responsabilidade das desapropriações localizadas nas calhas das vias (trecho da Rua César Fonseca) e na área de urbanização da Lagoa do Papicu (moradias em risco) é do empreendedor privado, assim como a requalificação do espaço urbano remanescente. A lei menciona a construção de 75 novas habitações para este fim. A localização do reassentamento não é previamente acordada pela lei. No convênio, entretanto, a responsabilidade é repassada para o Município de Fortaleza, sendo o responsável pela execução de todas as obras e intervenções necessárias ao cumprimento das contrapartidas previstas. Neste caso, os empreendedores efetuaram um depósito de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), em favor do município de Fortaleza, quantia que deveria ter sido utilizada pelo município para a desapropriação de terreno adequado, no pagamento de indenizações e desapropriações; aquisições de imóveis; pagamento de aluguel social, entre outras despesas. O convênio ainda estabelece que é de

responsabilidade do município arcar com eventuais quantias que excedam o valor depositado e previsto.

2.2.1.4. OUC Jockey Clube: novas perspectivas imobiliárias à oeste.

No entorno do bairro da Parangaba, um dos núcleos urbanos originários de Fortaleza em razão da estação ferroviária, localiza-se o Jockey Clube. Próximo à Lagoa da Parangaba na zona oeste da cidade, faz parte de uma rede de bairros de classe média, com ocupação predominantemente horizontal, mas que vem recebendo novas demandas imobiliárias vinculadas à uma série de investimentos públicos e privados na região.

A OUC instalada no bairro por meio da Lei No 9.333 de 28 de dezembro de 2007 (Anexo 4), foi a única das implementadas em Fortaleza nesta porção da cidade assim como a única desencadeada por interesse público. Uma das promessas de campanha de 2004 da prefeita Luizianne Lins foi o Hospital da Mulher. O objetivo da OUC então foi o de utilizar parte de uma grande gleba onde funcionava a Sociedade Jockey Clube Cearense para a implementação de um hospital público de referência e especializado ao atendimento à mulher.

O Jockey Clube Cearense, primeiro hipódromo nordestino, foi inaugurado em 1947 em uma área de sítio, ainda muito distante da malha urbana consolidada. Funcionou até 2007, quando o equipamento, já subutilizado devido a sua infraestrutura defasada, quase não recebia mais eventos e foi completamente desativado em razão do Decreto Lei No 12.202 de 06 de junho de 2007 emitido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza onde declarou-se parte da gleba como de utilidade pública para fins de desapropriação (Figura 65). Com a montagem da OUC no final do mesmo ano, este decreto foi então revogado. A PMF justificou a manobra pela 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.

Neste sentido, a OUC Jockey Clube não visou em nenhum momento a obtenção de recursos financeiros ou contrapartidas físicas, mas a doação e permuta de terra por parte da parceira Sociedade Jockey Clube Cearense em troca da flexibilização dos parâmetros urbanísticos, especificamente do índice de aproveitamento e da fração

do lote. Contudo, o principal elemento de valorização da parte da terra original que permaneceu sob propriedade privada foi a retirada do hipódromo, já incompatível com a demanda imobiliária crescente na região e pela implantação do hospital.

FIGURA 65

Jockey Clube em dois tempos.

65.1 Entrada da sede de Fortaleza inaugurada em 1947, cujo projeto arquitetônico tem autoria de Emílio Hinko. Hoje, demolida.

65.2. A nova sede do Jockey Clube Cearense foi construída no município metropolitano de Aquiraz tendo como acesso direto a BR-116 e em um terreno de 67ha. O novo complexo hípico conta com uma estrutura ampliada e modernizada. O espaço também foi preparado para o recebimento de outros tipos de eventos como show de grande escala.

Fonte:
setydeias.com.br/comercial/jockey



65.1



65.2

A Sociedade Jockey Clube Cearense vende os direitos sobre as terras de sua propriedade resultantes da OUC às empresas Diagonal Engenharia, Rossi e Grupo North Empreendimentos Brasil por um valor divulgado de R\$22,5 milhões. É válido ressaltar que o escopo da OUC definido pela lei não faz menção aos tipos de empreendimentos a serem implementados nem tece nenhum detalhe sobre o tipo de desenho urbano

Em março de 2012 é lançado o empreendimento na OUC que comporta um centro comercial e um complexo residencial. O centro comercial *North Shopping Jockey Clube* é anunciado concomitantemente à um outro centro comercial no bairro

vizinho, o *Shopping Parangaba*, localizado ao lado da nova estação do metrô Parangaba, também recém-inaugurada (Figura 66).



66.1



66.2

FIGURA 66

66.1. Do lado leste da Lagoa da Parangaba localiza-se hoje o **Shopping Parangaba**.

66.2. Do lado oeste é implantado o **North Shopping Jockey Clube**. Chama-se atenção para a consolidação da OUC com a implantação do Hospital da Mulher, e das primeiras etapas já construídas do complexo residencial.

Fonte: setydeias.com.br/comercial/jockey

Segundo informações da *Ankar Ivanhoe Shopping Centers*, administradora dos centros comerciais do Grupo North Empreendimentos Brasil em Fortaleza, os investimentos realizados pelas empresas foram da ordem de R\$ 240 milhões de recursos próprios. O *shopping* foi edificado em um terreno de 60 mil m² e inaugurado em outubro de 2013.

O complexo residencial “*Jóquei Ville – Bairro Planejado*” é composto por 1.314 unidades de apartamentos com áreas que variam entre 45 a 60 m², distribuídos em 15 edifícios. Os edifícios são separados em 5 condomínios, que vem sendo lançados um a um. O primeiro, o condomínio Lagoa *Jóquei Ville*, já encontra-se concluído, e no final de 2014 foi lançado o condomínio Vivendas *Jóquei Ville*, este já sem o envolvimento da Rossi, incorporadora que se desligou do empreendimento depois de dois anos de perdas expressivas registradas no mercado de ações (Quadro 11, Figura 67 e Figura 69).

| Uso | Tipologia (m ²) | No de unidades por pavimento | No de pavimentos | Nome | No de edificações | No de unidades | Valor imóvel* (R\$) |
|----------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------|------------------------------|-------------------|----------------|---------------------|
| Multifamiliar apartamentos | 45 a 60 | 8 | Térreo + 11 | Lagoa <i>Jóquei Ville</i> | 3 | 282 | 218 mil |
| Multifamiliar apartamentos | 48 a 63 | 8 | Térreo+ 11 | Vivendas <i>Jóquei Ville</i> | 3 | 282 | 250 mil |

QUADRO 12

Síntese das principais características dos produtos imobiliários do empreendimento denominado “*Jóquei Ville*”.

Fonte: pesquisa de campo no stand de vendas do empreendimento em março de 2015, sistematizado pela autora

FIGURA 67

67.1 Lagoa Jóquei Ville, já consolidado.

67.2. Vivendas Jóquei Ville, empreendimento lançado e obras iniciadas.

Fonte: da autora e <http://site.diagonal.com.br/>



Em síntese, a operação viabilizou o reparcelamento de uma área em quatro grandes quarteirões conforme esquema que segue (Figura 68 e Quadro 13):

FIGURA 68

68.1. Perímetro da OUC e relação da malha urbana consolidada do bairro e o hipódromo.

68.2. Traçado do loteamento São Cristóvam já aprovado.

68.3. Reparcelamento viabilizado pela OUC.

68.4. Usos implantados na área da OUC. Ressalta-se que tais usos, para além do hospital público, não foram estabelecidos pela OUC.

Fonte: elaborada pela autora.

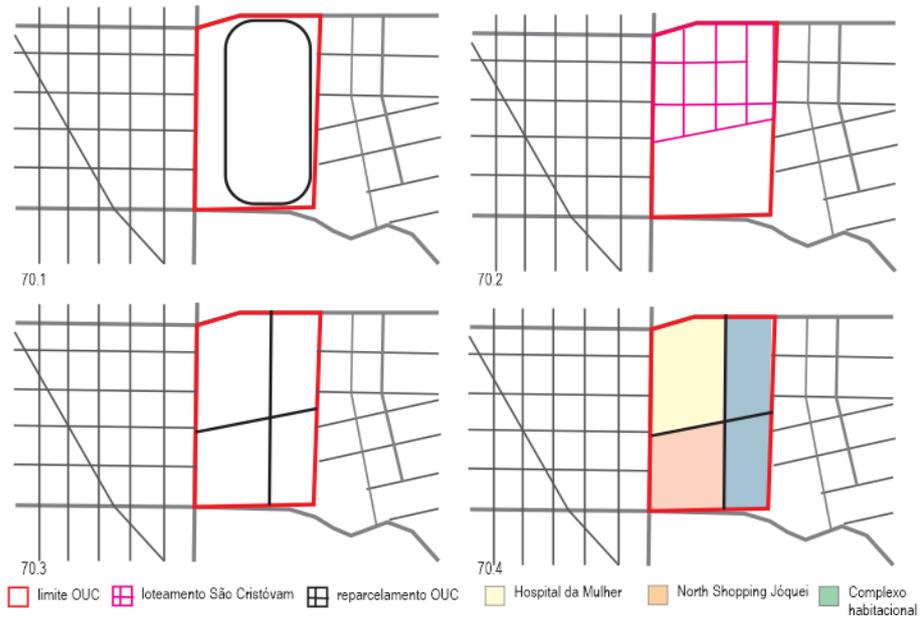


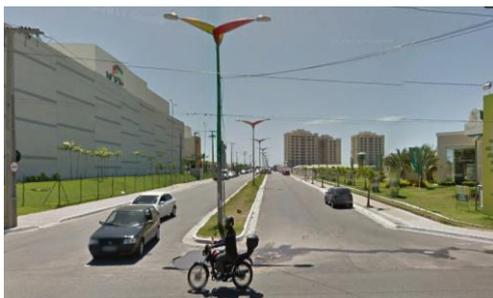
FIGURA 69

74.1. Imagem satélite da área em 2003. Verifica-se a gleba pertencente à Sociedade Jockey Clube Cearense ainda intacta.

74.2. Imagem de satélite da área em 2014. Nota-se a implementação parcial da OUC, concluídos o centro comercial, o hospital da mulher e parte dos empreendimentos habitacionais Jóquei Ville.

Fonte: Google Earth.





70.1



70.2



70.3



70.4

FIGURA 70

70.1. Vista da nova via que dá acesso ao interior da OUC.

70.2. Vista do centro comercial a partir da Av. Lineu Machado.

70.3. Vista do terreno a ser implantado parte do empreendimento habitacional ainda em curso.

70.4. Vista do Hospital da Mulher.

Fonte: Google Street View.

Objetivos da OUC Jockey Clube

- Reparcelamento do loteamento Parque São Cristóvam visando a viabilização de terreno para a construção de Hospital público a ser construído pelo Município de Fortaleza por meio das seguintes medidas:
 - a) possibilitar a agregação das áreas de doação de terrenos do parcelamento (áreas públicas verdes, institucional e fundo de terra) sejam agrupadas em um único terreno de 27.536,81m²;
 - b) possibilitar que as áreas públicas a serem desafetadas (ruas 19.889,96m² e praças 20.152,00m²) sejam também agrupadas em um único terreno, com a redefinição do traçado viário para possibilitar o novo terreno público.
- Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, através da indução da produção do espaço por meio da flexibilização de indicadores urbanos;
- Melhorar a fluidez do tráfego com a implantação de novas vias de circulação no perímetro da OUC;

Benefícios públicos/ sociais

- Viabilização de terreno bem localizado para a implantação do Hospital e Maternidade Dra. Zilda Arns Neumann especializado em saúde da mulher.

Benefícios para a iniciativa privada

- Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanos: índice de aproveitamento de 1.0 para 1.7 e fração do lote de 140 para 100 na Zona Adensável 2.1 (itaperi / pref. José Walter / Jangurussu) incorporada dentro dos limites da OUC (os demais indicadores permanecem os definidos na Lei nº 7.987/96 - Lei Municipal do Uso e Ocupação do Solo). Não é permitida a utilização da fração do lote reduzida na área como compensação pelo recebimento da doação da área de 7.175,25m².
- Valorização fundiária com a implantação do equipamento público (Hospital da Mulher)

Atribuições setor público

- Revogar o Decreto nº 12.202, de 06 de junho de 2007 que declara de utilidade pública para fins de desapropriação parte da área ocupada pelo Jockey Clube Cearense, publicado no Diário Oficial do Município nº 13.588, de 06 de junho de 2007;
- Permitir o reparcelamento da área do Loteamento Parque São Cristóvam onde se situa o Jockey Clube Cearense;
- Implantar o novo loteamento e o novo sistema viário vinculado ao terreno do;
- Implantar o Hospital da Mulher (Hospital e Maternidade Dra. Zilda Arns Neumann) em área localizada no perímetro do Loteamento Parque São Cristóvam, situado

Atribuições da iniciativa privada (Sociedade Jockey Clube Cearense)

- Doar ao Município as áreas públicas relativas aos 25% (vinte e cinco por cento) incidentes na gleba cuja área total é de 110.147,24m², que representa uma área a ser doada de 27.536,81m².
- Doar, por ato de liberalidade, ao Município de Fortaleza a área de 7.175,25m², com o fim de integrar área total de 75.092,02m² do Hospital da Mulher;
- Permutar 26.749,84m² de área do terreno, Hospital da Mulher por área equivalente pertencente ao Município de Fortaleza inserida no loteamento Parque São Cristóvam.

QUADRO 13

Quadro sintético responsabilidades e benefícios absorvidos pelos atores envolvidos na OUC conforme Lei No 9.333/2007.

Fonte: elaborado pela autora

| | |
|--|--|
| <p>na confluência da Avenida Lineu Machado com a Avenida Carneiro de Mendonça;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proceder com a desafetação e permuta da área de praça e ruas localizadas no Loteamento Parque São Cristóvam, com o fim de haver a relocação das áreas públicas e o novo traçado viário sendo as áreas: 19.889,96m² de ruas e 20.152,00m² de área de praça; - Permitir que, quando do parcelamento da gleba as áreas públicas verde, institucional e fundo de terra, com área de 27.536,81m² doadas antecipadamente, sejam agrupadas em um único terreno para possibilitar a implantação do Hospital da Mulher; - Flexibilizar o índice de aproveitamento e a fração do lote que viabilizam um incremento da capacidade construtiva dos terrenos remanescentes de propriedade do Jockey Clube Cearense; | |
|--|--|

Apesar de se constituir como a única 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. Afere-se que nem mesmo na câmara de vereadores houve discussão, colocada para a apreciação em regime de urgência e sancionada pela prefeita Luizianne Lins em 28 de dezembro de 2007. Neste contexto, várias lacunas podem ser percebidas destacando-se especialmente que cada empreendimento foi construído sem vinculação com os demais, o que ocasionou uma desagregação do espaço urbano resultante entre os equipamentos e edifícios da OUC, e entre eles e o espaço do bairro em seu entorno.

2.2.1.5. OUC Sítio Tunga: novas perspectivas à sudeste

Sobre a expansão urbana em Fortaleza a partir de 1940, Fuck Junior lembra que:

[...]aumentou o processo de incorporação de novas áreas a leste da Cidade, realizado por empresários e proprietários fundiários, que se apropriavam de terrenos localizados na periferia urbana, loteando antigos sítios de uso rural, como o Cocó o Alagadiço Novo, o Cambeba, o Estância (Dionísio Torres), o Colosso, o Tunga (na “Água Fria”) (Fuck Junior, 2002, p.79)

Neste contexto, parte do Sítio Tunga se conforma como uma grande porção de área, ambientalmente frágil, mas ainda disponível. Esta área também será foco de uma OUC em Fortaleza.

Localizado no bairro Luciano Cavalcante, à sudeste do centro, a OUC e o convênio firmado entre a da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) e as empresas FCM Comercial Ltda (proprietária da terra) e Brookfield Centro-Oeste Empreendimentos Imobiliários S.A. na condição de investidora privada e incorporadora, viabiliza novos empreendimentos nesta área em troca da construção de um novo Parque Público Urbano e de melhorias no sistema viário, devendo ser mantidos por recursos das Empresas Conveniadas por 10 anos. A região ainda passaria por melhorias na mobilidade, com a implantação de uma nova avenida e vias projetadas. Todo o investimento viria das instituições privadas envolvidas na Operação. O perímetro da OUC compreende uma gleba de propriedade privada mais a área institucional do loteamento *AlphaVillage* perfazendo uma área total de 213.377 m². Em troca da desafetação desta área institucional, a parceria também prevê a construção do Conjunto Habitacional de interesse social Margarida Alves, no bairro Passaré (fora da área da OUC), por meio da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). São também previstas na Lei nº 9778, de 24 de maio de 2011 (Anexo 5), alterações nos parâmetros urbanísticos Índice de Aproveitamento e Fração do Lote (Figura 71 e Figura 72).

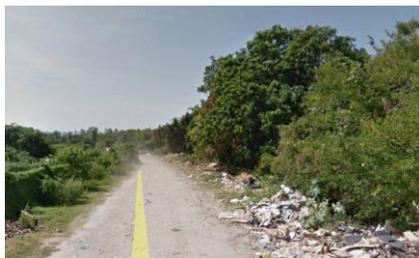


FIGURA 71

71.1. Estado atual da Av. Pindorama

71.2. Perfil do loteamento *AlphaVillage*

71.3. Vias sem saída interrompidas pelo muro que cercam o terreno Sítio Tunga. Percebe-se a vegetação de grande porte existente em toda a gleba.

71.4. Via limite do terreno ao sul.

Fonte: *Google Street View*.

FIGURA 72

Perímetros em destaque: em vermelho, limite da OUC; amarelo, limite da área institucional; e verde, limite da APP.

Fonte: Google Earth, editado pela autora.



Mais uma vez a OUC teve como proponente as empresas privadas interessadas. Estas enviaram no início do ano de 2011 à Secretaria de Infraestrutura do Município (SEINF): a) uma proposta técnica; b) a minuta do projeto de lei; c) mapas de localização, limites e áreas originais; d) mapa das áreas da proposta; e) programa de investimentos e quadro de áreas. Desta forma, o ponto de partida para a construção da proposta da OUC foram estes documentos, tendo claro o objetivo principal: realizar um empreendimento imobiliário. Na proposta original também se destaca a lógica da contrapartida: em troca de terrenos de propriedade pública, resultantes de doações obrigatórias em razão do parcelamento do solo do loteamento Alpha Village, o empreendedor executaria a pavimentação asfáltica e urbanização da via pública projetada Avenida Pindorama, numa extensão de 800 metros que dá acesso ao terreno. O empreendedor privado também propõe modificações dos parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo PDP-For, no gabarito de 48m para 72m e fração do lote de 140 para 100. Os usos a serem implementados seriam condomínios residenciais verticais e uma área comercial. No detalhamento de sua proposta, a empresa proponente aponta para a justificativa financeira dos 3 pontos de seu interesse conforme Quadro 14 e 15 a seguir:

QUADRO 14

| | Pavimentação e urbanização da Av. Pindoretama (contrapartida) | Transferência da titularidade de área pública (terreno solicitado) | Modificação de parâmetros |
|--|--|---|--|
| Síntese da proposta da OUC apresentada à PMF em 2011. Fonte: elaborado pela autora. | R\$ 1.623.000,00*, valor 5% maior do que o valor do terreno solicitado | R\$ 1.540.000,00 | Sem a alteração do Índice de Aproveitamento (IA) legalmente previsto para a região do SÍTIO TUNGA, seria favorecida a utilização de uma taxa de ocupação menor e, conseqüentemente, de uma taxa de permeabilidade do solo maior, facilitando a preservação de espécies vegetais. |

* o orçamento não contempla indenizações para implantação da avenida em lixe, que presumimos tenham sido todas elas já promovidas pelo poder público, nem a colocação de redes de distribuição de energia elétrica, água, esgoto e telefonia convencional.

| Área de preservação permanente | | Área ocupável | | Área institucional | | Área pública (investimento da contrapartida) | | Área total | |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|------------|--|---------------|-------------|---------------|
| Atual (m2) | Proposta (m2) | Atual (m2) | Proposta (m2) | Atual (m2) | Prop. (m2) | Atual (m2) | Proposta (m2) | Atual (m2) | Proposta (m2) |
| 132.041 | 132.041 | 71.003,10 | 103.240,10 | 32.237,00 | 0 | 19.200,00 | 19.200,00 | 203.044,70* | 235.281,70 |

QUADRO 15

Sistematização das áreas sugeridas pelas empresas à PMF.

Fonte: elaborado pela autora

*conforme consta de certidão atualizada (26/09/2007) da matrícula nº55.900 do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Zona de Fortaleza (CE);

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). Na proposta original, ainda consta uma doação adicional de R\$ 860.000,00 (oitocentos e sessenta mil reais), sob a forma de um outro terreno, para obras de interesse público.

O complexo imobiliário proposto é composto por Condomínio Residencial com unidades multifamiliares. Seriam 27 edifícios, com 22 pavimentos, com área construída total de 204.882m2, conformando 1936 unidades residenciais distribuídas da seguinte forma (Quadro 16):

| Uso | Tipologia | No de unidades por pavimento | No de pavimentos | No de edificações | No de unidades |
|----------------------------|-----------|------------------------------|------------------|-------------------|----------------|
| Multifamiliar apartamentos | 73 m2 | 4 | 22 | 8 | 704 |
| Multifamiliar apartamentos | 100 m2 | 4 | 22 | 8 | 704 |
| Multifamiliar apartamentos | 120 m2 | 3 | 22 | 3 | 198 |
| Multifamiliar apartamentos | 150 m2 | 2 | 22 | 3 | 132 |
| Multifamiliar apartamentos | 180 m2 | 2 | 22 | 3 | 132 |
| Multifamiliar apartamentos | 220 m2 | 2 | 22 | 1 | 44 |
| Multifamiliar apartamentos | 280 m2 | 1 | 22 | 1 | 22 |

QUADRO 16

Síntese das principais características dos produtos imobiliários do empreendimento residencial da OUC Sito Tunga – proposto pelo proponente.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), organizado pela autora.

Frente ao que foi colocado, 3 questionamentos contrários principais podem ser levantados frente a proposta apresentada:

1) Não seria necessário proceder o loteamento da gleba onde se pretende implantar a presente OUC, como aconteceu nas operações abordadas anteriormente?

2) É possível proceder à desafetação da área institucional originária do Loteamento Projeto Urbanístico Alpha Village, conforme matrícula 55.897 do CRI da 1ª. Zona, para efeito de permuta com particular, visando à implantação desta OUC?

3) É possível proceder à incorporação da área constituída pelo recurso hídrico Riacho Manibura, que abastece o açude Fernando Macedo e respectiva área de preservação permanente, situados no interior da área objeto da OUC?

O parecer final frente a avaliação realizada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em resposta à demanda das empresas proponentes da OUC responde claramente a estas 3 questões.

O entendimento da PMF frente ao primeiro questionamento é o seguinte: a OUC, enquanto plano urbanístico diferenciado, traz em seu escopo a capacidade de flexibilizar parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e estabelecer para isso regras diferenciadas que visam a viabilização da transformação de uma área da cidade em prol do interesse público e da função social da propriedade. Esse entendimento leva a conclusão que: não existe essa obrigatoriedade já que o parcelamento da gleba resultaria ainda na inviabilidade do empreendimento e, por consequência, prejuízos à população do município. A PMF considera que a proposta não viola aspectos gerais do ordenamento territorial já que é viabilizada pelo uso do instrumento OUC.

Em resposta ao segundo questionamento, sobre a desafetação da área institucional, a PMF aponta em seu parecer final que o art. 107 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza trata da possibilidade de **alienação de bens municipais**¹⁹ quando subordinada à existência de interesse público justificado. Quando forem

¹⁹ A alienação pode ser entendida como transferência, compra, venda, doação ou permuta. Existem 3 conceitos correntemente confundidos, mas que são aplicados juridicamente de formas diversas frente a destinação dos bens públicos: os de uso comum do povo, destinado ao uso coletivo; os de uso especial, para o uso do bom andamento da administração pública (repartições públicas, por exemplo); e os dominicais, que não possuem destinação pré-definida e podem ser aplicados para a constituição de renda (como terras devolutas ou imóveis subutilizados).

bens imóveis dependem da autorização do legislativo municipal. Esta prerrogativa pode ser dispensada quando para fins de permuta para urbanização de favelas. Desta forma, segundo parecer da PMF, não existe qualquer impedimento da alienação da área para fins de permuta como foi proposto. A PMF reconhece interesse público na proposta ao considerar vantajosa as permutas oferecidas: dois terrenos de maior dimensão do que o original para a produção de habitação de interesse social, enquadrando-se ainda no inciso I do art. 107 da referida lei, já que permitirá a Habitafor que integre este terreno objeto da permuta em programas de urbanização de favelas.

Quanto a localização dos terrenos da permuta, distantes da área da OUC, o parecer da prefeitura alega que, dada a sua destinação, e considerando a lógica do interesse público, é perfeitamente legal sua aceitabilidade. Reconhece que entre as modalidades de contrapartidas que podem ser dadas dentro do escopo de uma OUC, a permuta inviabiliza a sua aplicação dentro do perímetro estabelecido para a operação, pois desta forma perderia o sentido de sua aceitabilidade, então fica claro o entendimento que o governo municipal pode sim aceitar a permuta de terreno fora do perímetro da OUC, se o município assim tiver objetivos de uso do imóvel oferecido para fins de interesse público. No caso específico, a construção de Habitações de Interesse Social cumpriria plenamente tal requisito

As ressalvas da proposta são finalmente apontadas frente ao terceiro questionamento: verifica-se que existem interesses particulares no que diz respeito a privatização dos recursos hídricos e áreas de preservação ambiental com finalidade de valorizar um produto imobiliário. O parecer recorre à Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos para explicar que não é legalmente possível incorporar um recurso hídrico ao empreendimento já que são bens pertencentes ao Estado do Ceará, relacionados à classificação federal de bens de uso comum do povo. Como alternativas indicadas aos proponentes da OUC, a PMF sugere duas alternativas possíveis para contornar essa barreira: 1) obter junto a Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Ceará – COGERH, a outorga para exploração da área; e 2) garantir o acesso ao recurso hídrico à população do município por meio da criação de um parque urbano às suas expensas, devendo o projeto ser submetido à aprovação da municipalidade,

cuidando para que a destinação do parque objetive a preservação das estruturas naturais.

As empresas conveniadas, um ano depois, apresentaram à SEUMA a Outorga No 091/2008 relativa ao direito ao uso da água do recurso hídrico existente no imóvel Sítio Tunga, concedida na forma da Portaria No 267/2008, expedida pelo titular da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, a qual deverá ser renovada regularmente. A proposta da OUC também foi alterada no sentido de ceder parte da área ao longo do Riacho para a execução de um Parque Urbano, como será visto mais à frente.

O parecer ainda destaca os componentes da proposta que ressaltam o relevado interesse público:

Componente ambiental: a alteração dos indicadores de Gabarito e Fração do Lote, sem a alteração do Índice de Aproveitamento permitem implantações das edificações de forma diferenciada do restante da cidade, viabilizando o aumento da área permeável e a preservação da vegetação local. Da mesma forma, a constituição de um parque público assegura um maior acesso à população aos recursos hídricos assim com sua preservação.

Componente social: viabilização de terra bem localizada (vizinha ao Hospital Sarah Kubitsckek nas proximidades da Arena Castelão) para construção de um conjunto habitacional de interesse social pela Fundação HABITAFOR;

Componente mobilidade: execução da via projetada Avenida Pindorama (prevista na legislação do sistema viário básico de Fortaleza) proporcionará uma significativa melhoria na acessibilidade de uma área da cidade que se encontra em processo de adensamento;

Componente imobiliário: ampliação da oferta de moradia na cidade, gerando maior número de empregos e aumentando a arrecadação de impostos municipais, em especial o IPTU.

Aprovada a proposta pelo executivo e realizados os ajustes solicitados, o projeto de lei 55/2011 foi enviado à Câmara Municipal. Mais uma vez em regime de urgência, não foi viabilizado o debate, a solicitação de vistas ao projeto, a inserção de

emendas nem a avaliação dos laudos dos terrenos. Uma audiência pública, contudo, fora realizada no dia 6 de maio de 2011 onde as principais questões contrárias colocadas frente ao projeto registradas em ata foram: 1) a perda de uma área onde uma vegetação exuberante seria incorporada a um empreendimento imobiliário, e possivelmente destruída, em troca de um terreno onde a prefeitura possuiria recursos para sua aquisição, 2) o sub-dimensionamento do investimento privado na área onde a execução do parque orçado em apenas R\$ 500 mil reais, o que colocaria em risco um oneração posterior não prevista na lei ao orçamento público municipal, já que no art. 6º do projeto de lei dá margens à inclusão de novos investimentos ao programa por meio de decreto do executivo; e 3) a área proposta para a implantação do parque já seria uma APP, ou seja, não haveria ganho ambiental.

No dia 19 de maio de 2011 é então aprovado por grande maioria o projeto de lei pelo legislativo municipal que dá diretrizes a OUC Sítio Tunga. Algumas modificações frente a proposta original das Empresas Consorciadas foram processadas pelo executivo municipal antes do envio da lei para a câmara: 1) implementação de um Parque Urbano de cerca de 42 mil m² às custas da iniciativa privada; e 2) flexibilização de apenas 1 indicador urbanístico: fração do lote (Quadro 17 e Figura 73).

| Objetivos da OUC Sítio Tunga | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 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; - Dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, mediante a realização de obras de interesse público, através da construção, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama, bem como de 2 (dois) outros trechos de vias locais, no bairro Luciano Cavalcante; - Viabilizar a implantação de habitações de caráter social através da Fundação HABITAFOR; - Viabilizar a implantação de um parque público municipal, consoante diretrizes a serem definidas pelo poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), com a manutenção garantida com recursos privados; - Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1), através da construção de empreendimento imobiliário predominantemente residencial; - Permitir o parcelamento, o uso e a ocupação da área ora indicada de forma diferenciada; - Definir o estoque de potencial construtivo da área contida no perímetro da OUC, a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados, segundo as regras da outorga onerosa do direito de construir (art. 244, inciso II - PDP); - Proteger as áreas de preservação permanente existentes na área objeto desta OUC. | |
| Benefícios públicos/ sociais | Benefícios para a iniciativa privada |
| <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 (dois) trechos de vias locais, as quais passam a fazer parte do Sistema Viário Básico Municipal; | <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; |

QUADRO 17

Quadro sintético responsabilidades e benefícios absorvidos pelos atores envolvidos na OUC conforme Lei nº 9778, de 24 de maio de 2011

Fonte: elaborado pela autora

| | |
|---|--|
| <p>- Valorização do espaço público local, com a construção de importante via de ligação integrando zonas já adensadas, além da construção de 2 (duas) novas vias locais;</p> <p>- Contribuição para a realização das metas estabelecidas para os programas sociais habitacionais definidas para o Município;</p> | <p>- Possibilidade de construção de um número maior de unidades habitacionais pela flexibilização da fração do lote.</p> |
| <p>Atribuições setor público</p> | <p>Atribuições da iniciativa privada</p> |
| <p>- Transferência, mediante permuta, para a empresa FCM Comercial Ltda., da titularidade do terreno com área de 32.237,00m² de propriedade do Município de Fortaleza (área institucional vinculada ao Loteamento Alpha Village), localizado na Avenida Pindorama;</p> <p>- Flexibilização dos parâmetros urbanísticos: fração do lote de 140 para 100;</p> | <p>- Alocar a quantia de R\$ 1.680.000,00 para aquisição de terreno localizado na Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, lado par, no bairro Passaré, entre o Hospital Sarah Kubitschek e o Cemitério Parque da Paz, com área real de 27.116,79m² que será transferida para o Município de Fortaleza, mediante permuta para a construção do Conjunto habitacional Margarida Alves;</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 1.046.388,00 pela transferência de terreno de 21.904,70m² contíguo à já existente Área Verde pública (20.500,00m²), esta oriunda do Loteamento Alpha Village;</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 500.000,00 através da construção de parque público urbano, na gleba de 42.404,70m² contemplando projeto elaborado pela PMF com os seguintes itens: retificação e limpeza do terreno, incluindo o canal nele existente; construção de gradil e de pontes sobre o canal; pavimentação de passeios, iluminação e instalação de equipamentos de descanso, lazer e diversão - bancos de alvenaria e concreto, pistas de cooper, playgrounds, ciclovia, quadra poliesportiva e quadra de vôlei de praia;</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 600.000,00 na execução dos trabalhos de limpeza e manutenção do parque público urbano de que trata a alínea anterior, que deverão ser executados sob a responsabilidade das empresas FCM Comercial Ltda. E BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., pelo período de 10 (dez) anos, contados da data de sua implantação;</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 1.622.547,95 para execução das obras de terraplanagem, compactação, pavimentação, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama conforme projeto a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF);</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 319.025,79 para execução das obras de pavimentação, urbanização e iluminação de 2 trechos de vias locais, conforme projeto a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF);</p> <p>- Alocar a quantia de R\$ 30.000,00 que serão destinados à realização de sondagens e de ajustes nos projetos arquitetônico e complementares de engenharia das habitações sociais que serão implementadas pela Fundação HABITAFOR</p> <p>- Implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área alcançada por esta operação urbana consorciada, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo poder público municipal através desta Lei;</p> <p>- Adotar medidas visando à proteção e à recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangidas por esta OUC;</p> <p>- Realizar Estudo de Impacto de Vizinhança e, se necessário, estudo ambiental, conforme estabelecido pelo inciso VII do art. 244 da Lei Complementar nº 0062/2009 (PDP);</p> <p>- Proceder ao licenciamento ambiental de todas as obras executadas em decorrência da implantação</p> |

desta OUC junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM);
- Submeter à apreciação da SEMAM o Estudo de Impacto de Vizinhança, para análise e aprovação.

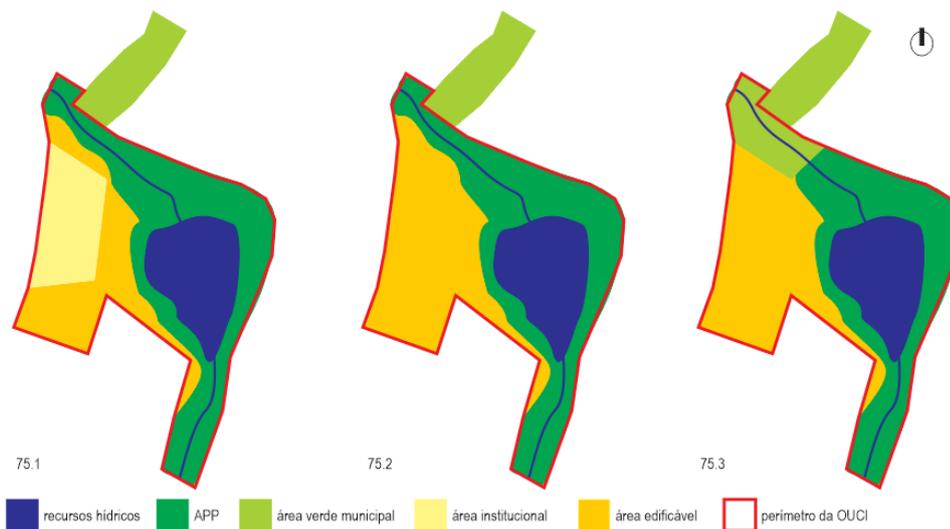


FIGURA 73

73.1. Situação existente

73.2. Proposta sugerida pelas Empresas Conveniadas

73.3. OUC regulamentada por meio da Lei No 9778/11

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com a Lei da OUC, as Empresas Conveniadas investiriam certa de R\$ 4.285.960,00 milhões em contrapartidas. Vale ressaltar que além dos previstos, novos investimentos podem ser estabelecidos por decreto emitido pelo executivo municipal (Art. 6 da Lei nº 9778/11).

Em 2013, já na gestão do Prefeito Roberto Cláudio, depois de apresentada a Outorga de utilização do recurso hídrico localizado no interior da gleba emitido pelo Governo do Estado, a Prefeitura assina convênio com as Empresas. O convênio traz ainda algumas diferenças do exposto na lei: 1) Atualização dos preços os investimentos e contrapartidas necessárias; 2) Flexibilização o Índice de Aproveitamento de 1 para 2; 3) autoriza ainda o acréscimo do potencial construtivo por meio do pagamento da outorga onerosa do direito de construir para além do que foi flexibilizado.

De acordo com as determinações mais atualizadas expedidas via convênio, o investimento privado acordado gira em torno de R\$ 16.293.709,26 milhões. Por outro lado, chama a atenção a alteração do Índice de Aproveitamento, possibilitando a construção do dobro do que previa a Lei da OUC.

Outro aspecto digno de destaque versa sobre a sub-avaliação dos imóveis. O preço de mercado da terra praticado em 2015 no bairro Luciano Cavalcanti (bairro da OUC) gira em torno de R\$ 1.000,00 o m2, e a metade deste valor no bairro Passaré (terreno de permuta para a instalação do conjunto habitacional). Estima-se uma diferença entre os dois terrenos de cerca de R\$ 18.678.605,00 (R\$13.558.395,00 terreno do Passaré e R\$ 32.237.000,00 terreno do Luciano Cavalcanti).

QUADRO 18

Quadro comparativo síntese de áreas e investimentos considerando a Lei da OUC e de 2011 e o convênio firmado em 2013.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza, sistematizado pela autora.

| Função | Áreas (Lei OUC) | Áreas (convênio) | Valores dos investimentos em 2011 (Lei OUC) R\$ 47,00/m2 (terra) | Valores dos investimentos em 2013 (Convênio) R\$212,00/m2 (terra) |
|---|--------------------------|--------------------------|--|---|
| Conjunto habitacional Margarida Alves | 27.116,79 m2 | 27.116,79 m2 | R\$ 1.680.000,00 | R\$ 6.767.537,28 |
| Área institucional incorporada ao terreno | 32.237,00 m2 | 32.237,00 m2 | R\$ 1.540.000,00 | R\$ 6.865.836,26 |
| Área verde doada pelo privado | 21.904,70 m2 | 21.904,70 m2 | R\$ 1.046.388,00 | R\$ 4.665.263,00 |
| Área verde pública existente | 20.500,00 m2 | 20.500,00 m2 | - | - |
| Área final do Parque Urbano | 42.404,70 m2 | 42.404,70 m2 | - | - |
| Área do terreno final | 213.377,00 m2 | 213.377,00 m2 | - | - |
| Área de APP | 110.137,00 m2 | 110.137,00 m2 | - | - |
| Área edificanti | 103.240,00 m2 | 103.240,00 m2 | R\$ 4.852.280,00 | R\$ 21.886.880,00 |
| Área construível | 103.240,00 m2 | 206.480,00 m2 | R\$ 516.200.000,00 | R\$ 1.032.400.000,00* |
| No de unidades | 1.032,40 unidades | 2.064,80 unidades | R\$ 670.800.000** | R\$ 1.341.600.000,00** |
| Implementação do parque | - | - | R\$ 500.000,00 | R\$ 799.077,94 |
| Manutenção do parque por 10 anos | - | - | R\$ 600.000,00 | R\$ 958.893,53 |
| Execução da Avenida Pindorama | - | - | R\$ 1.622.547,95 | R\$ 2.593.084,56 |
| Execução vias locais | - | - | R\$ 319.025,79 | R\$ 509.852,95 |
| Serviços públicos | - | - | R\$ 30.000,00 | R\$ 47.944,48 |

Considerando-se *R\$ 5.000,00/ m2 construído **R\$ 650.000,00 (por unidade) - Fonte: Secovi/CE

Considerações finais do capítulo

Com o intuito de viabilizar obras de infraestrutura e mobilidade, a atual gestão da Prefeitura de Fortaleza tem investido na divulgação e na implementação das Parcerias Público-Privada (PPP) e nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Em 2014 foi promovida pela PMF o seminário "Grandes Obras Públicas na Cidade de Fortaleza", quando foi divulgado que várias áreas estão passando por estudos e sendo consideradas para a implantação de outras operações no município de Fortaleza, prioritariamente ao longo da orla, especialmente Praia do Futuro, no Centro da cidade, áreas de entorno das estações do Metrofor, no denominado Trecho 2 do Riacho Maceió (do Mucuripe até a Varjota), no Poço da Draga no bairro Praia de Iracema, uma nova Ponte Estaiada sobre o rio Cocó ligando as Avenidas Washington Soares e Pontes Vieira, abertura de nova via paralela à Avenida Washington Soares, entre outras.

O objetivo principal desta política de desenvolvimento é a formação de novas áreas viáveis economicamente para o abrigo de novos empreendimentos imobiliários. No final de 2014 a SEUMA por meio de sua Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), instalou a Célula de Negócios Urbanos que construiu um instrumento de ação denominado Projeto Estruturante, tendo uma das ações a "Identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas" e uma Ação Continuada (AC). "Implementação dos instrumentos de Política Urbana – acompanhamento de Operações Urbanas Consorciadas em execução". Contudo, poucas informações concretas vêm sendo de fato disponibilizadas pois as negociações vêm sendo tratadas com sigilo e não vem sendo divulgadas abertamente para a população da cidade. Espera-se que muito em breve uma nova geração de OUCs, neste momento provavelmente sendo gestacionadas, apareça nos próximos anos.

Capítulo 3. Papel do Estado na mobilização das mais-valias fundiárias

Introdução

A valorização das atividades terciárias em um contexto de acomodação dos processos produtivos impactou em uma modificação significativa dos arranjos institucionais, legais e políticos no que diz respeito à produção do espaço urbano. Compreende-se que a opção pelos Projetos Urbanos de caráter imobiliário alcançou centralidade como resposta às necessidades de crescimento econômico muito relacionado a capacidade de promoção da mais-valia imobiliária, incorporando novos valores além daqueles vinculados à promoção do Estado e a promoção do empreendedor. As novas formas de incorporação do mercado imobiliário, envolvendo a financeirização impulsionam ainda mais os ganhos privados no processo de produção do espaço. O Estado participa ativamente desta promoção construindo sistematicamente meios para sua viabilização.

A apropriação imerecida da valorização imobiliária viabilizada pelo público para o privado assume lugar central na crítica do processo de produção urbana em curso. Se a valorização é produzida e apropriada, resta identificar como ela é produzida, de que forma é apropriada, visibilizando uma possível recuperação, e por que não, sua distribuição.

Em resumo entende-se por mais-valias fundiárias como a valorização que ocorre durante a posse da propriedade de determinada terra, ou seja, são valores que podem ser captados pelo proprietário enquanto assim o seja. A noção de propriedade se alarga dada a nova lógica produtiva vinculada à incorporação imobiliária onde uma grande diversidade de agentes se consorciavam visando a viabilização de um empreendimento e repartindo lucros. A forma com que esta valorização é alcançada, contudo, ainda permanece a mesma. É dada por meio de um processo competitivo por um bem escasso e sujeito ao monopólio: a terra urbana. O que acontece é que esta valorização pode ser captada pelo proprietário sem que ele tenha realizado nenhum tipo de produção ou esforço, o que caracteriza um benefício indevido, que justifica e faz legítima a sua recuperação por parte do Estado, enquanto representante da sociedade.

A discussão que se desenvolve a partir daqui é apoiada em autores responsáveis por reflexões acerca do papel Estado e sua atuação frente à política urbana.

Discute-se a contradição a qual o Estado é submetido: criar, distribuir e absorver a mais-valias fundiárias. Como elemento agravante, tratamos aqui de um Estado pouco neutro, apesar de legítimo, imerso em uma tradição histórica e cultural de grande permissividade, patrimonialismo e apadrinhamento.

A terceira parte do capítulo realiza uma descrição e pondera sobre algumas reflexões acerca do caso Holandês. Considera-se relevante entender como, em um outro contexto, a política urbana tem utilizado de flexibilizações na perspectiva de viabilizar, por meio do Estado, um melhor investimento e garantir um retorno público adequado. A estimulação da produção do espaço procura regimes de recuperação desses investimentos a partir do compartilhamento de responsabilidades e benefícios entre os setores público e privado.

3.1. Reprodução do capital no espaço e o papel do Estado

Apesar de apresentarem percepções diversas, a adoção dos conceitos de renda ou mais-valia fundiária tem sido tomada pela literatura que se esforça no sentido de entender os processos de produção do espaço vinculados à reprodução e acumulação do capital. Antes de entrar na descrição e mérito destes conceitos, é necessária uma brevíssima revisão dos princípios da econômica clássica buscando alguns esclarecimentos.

Para Smith (1981, p.17) o *valor* pode possuir dois entendimentos: a utilidade da coisa (valor de uso) ou o a capacidade proporcionada pela posse da coisa para adquirir outras coisas (valor de troca). Contudo, para que a coisa tenha algum tipo de valor (de uso ou de troca) se faz necessário que se faça algum esforço visando a utilidade da coisa e seu reconhecimento amplo pela sociedade em geral. Segundo Marx (1988), o problema reside quando toda a sociedade exerce o esforço (trabalho), mas apenas parte dela tem consciência e acesso ao seu significado (riqueza). Para Marx, existe um domínio social sobre essa consciência, e por conseguinte sobre o trabalho realizado para a produção da coisa, o que aniquila a possibilidade de dimensionar o valor de troca apenas a partir do esforço (trabalho dispendido para que coisa tenha valor de uso).

Na sociedade capitalista acontece exatamente o contrário: o valor de uso é subordinado ao valor de troca. A mercadoria (a coisa) perde a conotação estrita do uso quando não se sabe realmente o custo do trabalho dispendido (pelo domínio sobre o processo produtivo) e por consequência, não se sabe a real utilidade daquela mercadoria, já que apenas parte sociedade é “habilitada” para construir seus significados.

O valor de uso da cidade estaria relacionado a formação histórica rebatida em sua materialidade: ruas, praças, edifícios, monumentos; e nos seus significados: produzidos pelos indivíduos e pelos seus grupos sociais, a cidade como um suporte da vida. Ribeiro (1997) a partir de Topalov (1979), indica que o valor de uso da cidade é **complexo** dada a sobreposição e articulação espacial dessas inúmeras variáveis (muitos tipos diferentes de trabalhos devem ser desencadeados para a produção da cidade). Se existe um valor de uso complexo, dado o raciocínio anteriormente desenvolvido, existe um valor de troca complexo.

Já o conceito de *renda* parte da noção de propriedade, pois seria o preço pago para que se possa produzir alguma coisa sobre a propriedade de um outro. A renda resulta do capital e trabalho dispendido para produzir uma mercadoria que não é necessariamente realizada pelo proprietário, mas é fruto do uso da propriedade para que uma mercadoria adquira um valor. Ao tratar da renda fundiária, referimo-nos então ao preço pago ao proprietário da terra para que se tenha o direito de utilizá-la (Harvey, 1990). Neste contexto, pouco importa ao proprietário da terra o uso que será dado a ela, ao proprietário interessa conseguir um monopólio das terras para que a disputa entre os interessados em produzir eleve seu preço.

Existe toda uma literatura que analisa a terra urbana a partir do conceito de renda que tem como pressuposto justamente o fato de “a terra urbana não ser um bem produzido e por tanto, não pode ter valor, mas que adquire preço” (Ribeiro, 1997, p.39). A sociedade capitalista traz, portanto, uma contradição entre o valor de uso e valor de troca que aparece de forma muito específica no espaço urbano. Para Lojkine (1981, p.154) **o valor de uso** relaciona-se a propriedade que o espaço urbano tem de fazer com que diferentes elementos da cidade se relacionem entre si. Esta capacidade que a terra urbana tem varia de um ponto para outro pela

combinação dos benefícios sociais ou do trabalho social realizado na cidade: (valor de uso composto). Em outras palavras, o valor de uso da terra estaria em sua propriedade de suporte essencial e básico à vida. A cidade, e sua complexa articulação, o valor de uso complexo segundo Topalov (1979).

Sobre esse valor de troca complexo reafirma-se conforme Gottdiener que:

Seu valor é criado por uma matriz socioespacial de localizações e atividades associadas à produção de riqueza, a qual então dá aos sítios urbanos particulares valor de uso que é função mais daquele padrão espacial determinado socialmente do que uma qualidade intrínseca do próprio recurso (GOTTDIENER, 1993, p 179).

De forma semelhante, esse valor de troca complexo é identificado por Villaça (1998) como a localização no espaço intraurbano. Porém, se o espaço urbano é visto como valor de troca complexo, isto significa que o espaço urbano tem um valor. Se adquire valor, segundo Marx, é um produto do trabalho, neste caso, social. O conceito de renda da terra, apesar de sua grande importância para pesquisas de viés crítico, possui essa contradição.

Partindo da teoria marxista, destacam-se Lipietz (1974), Lojkine (1971, 1997), Harvey (1980, 1990) e Topalov (1984) que avançam no sentido de explicar a teoria da renda voltada a propriedade fundiária. Para esses autores, o preço da terra é composto por três aspectos:

1) **pelo monopólio da propriedade** (renda absoluta): o acesso à maior renda será tão mais garantido se houver o monopólio da propriedade. Então a transformação da terra em mercadoria, assim com a cidade, tem uma relação direta com a propriedade privada, ou mais precisamente, dos direitos sobre a terra que apenas o proprietário desfruta. A renda da terra seria então formada pelo monopólio da propriedade privada, a partir da disputa pelo acesso à terra “bem localizada” para o ótimo desempenho de cada atividade produtiva. O monopólio da terra ainda geraria uma outra particularidade: que mercado seria formado pela demanda e não pela oferta. Ressalta-se assim o caráter especulativo da formação do preço da terra urbana dada pela disputa, neste caso o preço também pode variar de acordo com a intensidade da disputa (Singer, 1980).

2) **pelo desenvolvimento da terra** (infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços correlatos) (renda diferencial): para o produtor capitalista, alguns aspectos relacionados ao desenvolvimento urbano (infraestrutura) são essenciais para a máxima eficiência de sua atividade (por exemplo as condições de escoamento da produção para um industrial). O preço cobrado pelo terreno urbano então se relaciona a uma série de aspectos (meio ambiente social, natural e construído) - acessibilidade aos serviços e equipamentos e às diferentes centralidades, proximidade aos parques ou orlas, entorno imediato e vizinhança, ligação aos sistemas de transportes, ritmo de crescimento da população na área, dinamismo econômico, conjunto de regulamentações urbanísticas. Então um outro aspecto para maximizar a renda da terra é assegurar **o desenvolvimento daquela terra**.

3) **pela localização**: este aspecto esclarece uma outra particularidade do produto-terra, que a reprodução de uma localização no espaço urbano é muito difícil de ser operada. O preço da terra, aquele que o capitalista estaria disposto a pagar, relaciona-se diretamente às possíveis vantagens daquela localização frente a todas às demais para a realização de sua atividade produtiva, assim como essa relação também frente à concorrência. Destaca-se, nesta altura, que existe claramente uma parcela do valor da terra que não deriva dos investimentos públicos em infraestrutura. A infraestrutura, em tese, pode ser reproduzida em qualquer lugar da cidade. O mesmo não ocorre com a localização. Quando mais inserida frente ao acesso dos bens sociais da cidade, mas difícil é a reprodução dessa terra. Seguindo este raciocínio, sabe-se que terrenos periféricos são mais facilmente reprodutíveis. Pode-se afirmar assim que a renda da terra na periferia urbana é alcançada por um “ganho de escala”.

Apesar da afirmação acima, de que não é a infraestrutura urbana (água, luz, saneamento, transporte) o principal elemento de formação da valorização imobiliária, o Estado tem sim um papel crucial na construção do preço e na sua perspectiva de aumento. Voltaremos mais à frente a essa questão chave do trabalho. No momento destaca-se as regulamentações que lhe são inerentes (zoneamentos, impostos e taxas), os financiamentos (principalmente para a produção e compra de moradia), e os investimentos pontuais coordenados. Este último nos desperta principal interesse. Existe um direcionamento e uma produção

material de espaços por parte dos investimentos públicos objetivamente diferentes na cidade.

A disposição para o pagamento de uma renda de monopólio exigida pelo proprietário tem forte vinculação a exclusividade da localização daquela terra. Considera-se também para a composição dos preços sua relação ao momento econômico mais geral, ou seja, mesmo as terras de pior localização, a disputa gerada propicia um aumento significativo em um momento de dinamismo econômico. Da mesma forma inversa, uma baixa demanda gerada por uma crise tende a empurrar para baixo os preços dos terrenos, inclusive aqueles bem localizados.

Uma outra questão problema colocada na literatura trata da obstacularização de ganhos pela mobilização improdutiva do capital na medida em que o capitalista pagaria pela utilização da terra, não havendo um retorno econômico direto sobre esse investimento. Duas estratégias usuais para a superação desta questão podem ser identificadas, a primeira, quando o capitalista é também o proprietário da terra, o que não exclui a contradição, a segunda, se dá por meio do mercado financeiro (Martins, 1983). A terra, ao ser transformada em título financeiro comercializável adquire uma propriedade especulativa, ou seja, a perspectiva de uma mais-valia gerada por um trabalho futuro sobre o uso da terra. A incorporação imobiliária vem adotando este viés, capitalizando-se cada vez mais pela utilização do mercado financeiro (Harvey, 1990, p.350). Os CEPACs nas OUCs também desempenham este papel.

O que se destaca entre os autores que mais recentemente (décadas de 1990 e 2000) vem resgatando o conceito de renda fundiária em suas análises, tais como Abramo (2007), Santoro (2004) e Smolka (2013), apontam para as possibilidades da “gestão social da valorização da terra”, inclusive indicando mecanismos que visam sua recuperação e redistribuição da renda gerada, sendo esse papel do Estado. Esta abordagem nos interessa especialmente e retornaremos a ela mais à frente. Por ora retomamos a discussão sobre a formação dos preços da terra.

Se existe diferença de preço das terras nas localizações centrais e periféricas (frente aos benefícios da cidade), isso se daria pela diferença do **acúmulo de trabalho** em

cada área, ou seja, na centralidade existiria uma convergência dos interesses dos agentes sociais que comandam e articulam os processos de produção da cidade. É o que Gottdeiner (1993) chamou de produção social do espaço, baseado na obra de Lefebvre. A terra urbana, e edificações nela presentes, é produzida pelo trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil (o espaço urbano). A excepcionalidade da terra frente às demais mercadorias residiria na necessidade da consideração de dois valores: valor do produto em si (o valor das casas, das infraestruturas, dos prédios públicos etc.) e o valor dado pela localização desse produto dentro da aglomeração urbana.

É justamente neste ponto que reside a principal crítica à teoria da renda da terra: mascarar o papel ativo que a produção do espaço urbano tem na economia capitalista. Segundo Gottdiener:

A extração de retornos monopolistas no imóvel é, então, uma função da capacidade de grupos de capitalistas, que trabalham às vezes com o Estado, de aplicarem os poderes conspiratórios para canalizar recursos e desenvolvimento em direções espaciais particulares. (GOTTDIENER, 1993, p. 180).

Deste modo, aponta-se uma contradição não apenas entre uma produção social do espaço e sua apropriação privada, mas também, a da produção social do espaço segundo interesses privados. Essa produção se torna, ela mesma, fonte de riqueza social e de mais-valias, talvez a maior fonte de todas (Lefebvre, 1999). A mudança entre a perspectiva da renda da terra e valor da terra fica clara em Gottdiener (1993) ao afirmar que:

Nesse estágio da discussão, devo mudar da análise da terra como meio de produção para a análise do espaço como força de produção, e mudar da determinação do valor da terra e seu retorno – renda – para a determinação social do valor da localização no espaço e seu retorno – lucro. Se devemos tratar a questão dos valores da terra e da localização, devemos antes de tudo reintroduzir a teoria de Lefebvre e passar de uma análise da terra per se para a dos bens imóveis, pois são estes que compreendem o espaço capitalista na medida em que esse se opõe ao pré-capitalista (gottdiener, 1993,185).

Conclui-se que a terra, como qualquer outra mercadoria, possui um preço que tende a variar de acordo com seu valor. A natureza especulativa do valor da terra urbana relaciona-se muito mais as especificidades da sua forma de produção do que de sua singularidade frente as demais mercadorias (Silva, 2012). Encontramos em Lefebvre e Gottdiener a afirmação de que **a terra é um bem produzido, e que, por isso, pode ser controlada pela ação dos agentes**. Exatamente por se tratar de um bem imóvel há sempre a possibilidade de especular seu preço, o que significa que é permanece importante o papel da demanda. Assim, num momento de grande crescimento da demanda por terrenos e habitações é possível que a especulação - via retenção de terrenos, por exemplo - faça o preço da terra em uma localidade específica se afastar do seu valor, assim como, num momento de queda da demanda, é possível que um imóvel se desvalorize, ou seja, que o seu preço se situe abaixo do seu valor.

Fica claro que, mais do que entender como se forma o preço, os conceitos procuram esclarecer as formas de produção do espaço. Seja pela disputa, mediada pela propriedade privada entre produtores por melhores localizações (renda), seja pela produção social controlada pelos agentes sociais hegemônicos e realizada a partir de interesses privados (para a geração das mais-valias). Apesar de díspares, o olhar necessário para a avaliação do espaço urbano em questão considera tais complexidades e reconhece as diversas formas de compreender esta realidade.

A descrição realizada no primeiro capítulo permitiu a identificação de alguns processos que impulsionam a produção do espaço em Fortaleza: crescimento de demanda por terra urbana a partir do rápido incremento populacional; intensificação dos processos de parcelamento do solo urbano a partir da década de 1950; expansão estratégica de eixos viários ao longo de áreas parceladas tendo em vista os processos de deslocamento da população de alta e média renda; concentração dos investimentos públicos em área de foco imobiliário; expansão da atividade terciária na direção de atrativos turísticos; degradação e vulnerabilidade socioambiental, entre outros.

A partir da discussão de autores como Castro (1977), Pequeno (2002) e Silva (1992, 2009) sobre a produção do espaço urbano ao longo do tempo em Fortaleza,

percebe-se que a extrema concentração da propriedade privada da terra, e a retenção especulativa dela consequente, viabiliza a valorização fundiária e garante o acesso à terra de forma seletiva e desigual. Neste contexto privilegia-se dois processos chave que, articulados, determinam sensivelmente os demais acima citados:

1) a **retenção especulativa imobiliária** que pode ser entendida como a retenção intencional da terra para o aguardo de um melhor posicionamento do preço. Esta possível valorização se dá em razão da produção social da cidade, principalmente viabilizada por meio de intervenções públicas, sejam ela relacionadas ao espaço físico ou vinculadas as regulamentações urbanísticas. Outras estratégias para a geração das mais-valias podem ser desencadeadas pela iniciativa privada (pelos proprietários de terras e/ou empreendedores que necessitam da terra). A especulação só se dá em razão da propriedade da terra, já que o direito de dispor da terra, daria o direito de, por exemplo, nela nada realizar se assim fosse a vontade do proprietário. Partindo do princípio do valor da terra, a legislação urbana brasileira entende que o ganho conseguido pelo proprietário do imóvel de forma passiva, incorporando para si e individualmente um resultado cujo esforço foi coletivo, caracteriza esse ganho como irregular.

2) Processo pelo qual a classe dominante se apropria das vantagens do espaço urbano, conhecido como **segregação socioespacial** expressa uma justaposição entre morfologias social e espacial. Consiste em mais uma consequência da absorção privada dos benefícios da produção social do espaço por meio da propriedade privada da terra. Para Lojkin (1997) a segregação socioespacial é a principal manifestação da renda fundiária urbana, estando o preço da terra intrinsecamente relacionado a divisão social da cidade.

Em Fortaleza a contínua e rápida incorporação de novas terras principalmente a partir da década de 1950, quando foi viabilizada a emergência de um mercado imobiliário local pela alteração abrupta dos preços das terras para mais, foi permeada ainda pela retenção especulativa de grandes porções destas terras incorporadas. A valorização da terra, desigual nas diversas porções da cidade garantiu um processo de segregação socioespacial definitivo e marcante na

metrópole contemporânea. Entendida a priori pela repartição da cidade em dois polos, leste e oeste, hoje, com a escassez de terra disponível no interior dos limites municipais (mas ainda muito disponível na escala metropolitana, onde o processo de incorporação de terras se perpetua), o imobiliário tem avançado em áreas antes não exploradas, buscando novas fronteiras imobiliárias anteriormente não valorizadas. A importância da montagem das localizações passa a ser definitiva para a continuidade do processo de valorização imobiliária neste novo contexto. A localização, entendida também como produto social, condiciona o valor de uso da cidade e impulsiona o valor de troca agora em uma variedade muito maior de espaços na cidade.

A importância da montagem das localizações passa a ser definitiva para a continuidade do processo de valorização imobiliária neste novo contexto. O poder público tem atuado ativamente nesta montagem por meio dos Projetos Urbanos. Muito se discute sobre as novas formas de financiamento para a viabilização do desenvolvimento urbano, mas ainda é recente no Brasil o debate sobre a recuperação pública das mais-valias fundiárias também como um recurso de financiamento.

Furtado (1999) aponta como passível de recuperação para a coletividade qualquer mais-valia imobiliária gerada pelo esforço público. O Estado seria o responsável por esse duplo sentido: quando fosse o responsável pela viabilização das mais-valias fundiárias, seria também o responsável pela sua **recuperação e distribuição**, justamente para procurar beneficiar prioritariamente aquela parcela da população à margem dos investimentos anteriormente realizados.

3.1.1. Recuperação e distribuição das mais-valias fundiárias

Ações promovidas pelo Estado alteram o valor do solo e podem aumentar o preço de negociação dos imóveis privados, ou seja, investimentos realizados pela sociedade são incorporados, na maior parte das vezes, por particulares. Contudo, reconhecendo-se esta dinâmica como permanente no processo de produção do espaço, existem nas legislações municipais e estaduais, principalmente nas leis dos planos diretores municipais, vários instrumentos que possibilitam gerenciar a

recuperação da mais-valias fundiárias. Estes são conhecidos como instrumentos de “gestão social da valorização da terra”. Segundo Santoro e Cymbalista:

Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado (Santoro, Cymbalista in Santoro et al, 2005, p.10).

Fica clara a ideia que não há sentido prático na recuperação sem uma ampla redistribuição. Esse cuidado visa a não reincidência da apropriação indevida dos recursos públicos, uma vez depois de recuperados os investimentos. Esta distribuição também só faz sentido se os novos investimentos, possibilitados pelas mais-valias conseguidas em áreas anteriormente favorecidas, promovam a diminuição da desigualdade socioespacial, visando o alcance do equilíbrio de oportunidades e o acesso mais amplo à terra. Esta premissa, expressa no Estatuto da Cidade, como a “justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização”, em síntese possibilita legalmente que o Estado recupere para todos a valorização que resulte de ações públicas e/ou privadas. É importante esclarecer que este conceito ultrapassa a ideia de contrapartidas físicas ou financeiras por parte de empreendedores para a gestão municipal ou estadual em troca de benefícios particularizados, mas que tem a capacidade de influenciar na democratização do acesso à cidade buscando a redistribuição os investimentos públicos que foram absorvidos exclusivamente pela iniciativa privada.

A estreita relação entre políticas urbana, econômica, tributária e financeira aparece claramente no texto do estatuto quando lista os instrumentos tributários e financeiros que devem ser utilizados tendo como fim a implementação da política urbana (art. 4º, inciso IV): imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Ou seja, estabelece por meio de suas diretrizes e instrumentos a necessidade de reversão da uma lógica de exclusão socioespacial e absorção indevida de recursos públicos, ou mesmo utilizá-los em benefício privado.

A propriedade privada da terra segue como entrave à aplicação dos instrumentos disponíveis para recuperar a mais-valia imobiliária na medida em que não se admite socialmente que o que foi conseguido através do desenvolvimento da terra não é por direito de ordem privada. A dificuldade em dimensionar esses ganhos e como eles foram alcançados também se torna uma dificuldade prática dessa estratégia.

Os impostos, segundo Smolka e Ambroski (2000, p.11) são a forma mais conhecida e recorrente de recuperar os incrementos econômicos ocasionados pela valorização imobiliária. Qualquer tributo que tenha como foco a terra, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, ampliando os instrumentos possíveis de serem considerados. Contudo, a baixa arrecadação é resultante da subavaliação dos imóveis e baixo nível do cumprimento das normas. Parte desse problema se dá pela capacidade de “negociação” de grandes proprietários, empreendedores e investidores frente ao poder público no que diz respeito às exceções concedidas frente às regulamentações pré-estabelecidas.

Outra razão para a precariedade das arrecadações tem relação com a falta de credibilidade desses impostos, na medida que a população não percebe retorno evidente, o que aumenta a resistência quando o Estado anuncia a ampliação de cobranças ou a instauração de novos impostos. Em vez de ser tratada como um processo normal e corriqueiro, que faz parte da produção do espaço em qualquer escala de empreendimento, a recuperação geralmente dá visibilidade à casos específicos, onde as negociações são realizadas com pouca transparência. Vale ressaltar que após o Estatuto da Cidade, a omissão dos entes públicos no que diz respeito a recuperação dos investimentos realizados pode também ocasionar sanções caso à contrarie.

Instrumentos encontram-se disponíveis para as administrações municipais há um período de tempo significativo. Segundo Smolka “alguns objetivam, através da promoção de uma justiça tributária, uma gestão social da valorização da terra, ou seja, procuram regular as ações públicas de modo que não se revertam em benefícios exclusivamente privados” (Smolka, 2001, p.39). Trataremos de dois dos

instrumentos¹ que especificamente nos interessam neste trabalho abordar já que são os mais claramente utilizados, mesmo que ainda de forma precária, no contexto de Fortaleza: a Operação Urbana Consorciada (OUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O Plano Diretor define a realização concreta das diretrizes gerais do Estatuto e a aplicação dos instrumentos de política urbana no território da cidade. Há, inclusive, instrumentos que só poderão ser aplicados se estiverem definidos no Plano Diretor como no caso das OUCs, ou seja, planejados no território municipal como um todo e articulados às demais estratégias. Apenas a localização da aplicação das OUCs no plano diretor também já pode vir a promover a valorização fundiária de forma antecipada, na medida que propõe alterações nos parâmetros urbanísticos gerais (flexibilização de indicadores, alterações nos usos e nas regras de parcelamento, entre outros), proporcionando excepcionalidades no que diz respeito aos potenciais construtivos, que como visto, devem ser recuperadas e distribuídas de forma justa. Entretanto, a OUC associa a exceção urbanística à um perímetro previamente determinado assim com restringe a este perímetro o reinvestimento da valorização recuperada.

Mesmo com alguma valorização potencialmente recuperada, via CEPACs por exemplo, ao ser reinvestida na área onde já houve valorização, acaba por reconcentrar recursos e reforçar processos de exclusão socioespacial, além de viabilizar a especulação financeira de futuros potenciais construtivos (Ferreira, 2004, p.130) afastando-se ainda mais dos objetivos previamente traçados frente a justa distribuição. Ou seja, a recuperação sem distribuição acaba por tornar o instrumento inócuo frente aos princípios do Estatuto da Cidade, mas extremamente eficaz frente a lógica de captação de mais-valia imobiliária exclusivamente setor privado. O ponto agravante situa-se na percepção que a maior parte das OUCs, e no caso de Fortaleza em todas elas, em vez da recuperação de mais-valias fundiárias, são utilizadas somente as estratégias de contrapartidas

¹ Os outros instrumentos são: o próprio plano diretor municipal, a outorga onerosa de alteração de uso e do direito de construir, a transferência do direito de construir e a contribuição de melhoria. Apesar de viabilizados no Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, apenas em 2015 foram regulamentados a outorga do direito de construir e a transferência do direito de construir ainda sem aplicação consolidada.

físicas (aberturas de vias, urbanização de praças ou parques), sem que se negocie qualquer forma de recuperação econômica quantificável. Neste contexto, será possível promover uma valorização para depois recuperá-la por meio das OUCs? Ou de fato o instrumento foi absorvido de tal maneira pelas formas tradicionais de produção capitalista do espaço que o torna um mecanismo excepcional para a produção das mais-valias?

O IPTU, por sua vez, regulamentado já pela constituição de 1988, consiste em um importante instrumento tributário que pode também ser utilizado com fins urbanísticos se vinculado a sua progressividade de acordo com a localização do imóvel (onde se quer ou onde se não quer promover a produção do espaço), neste caso seu objetivo não teria caráter arrecadatório. Outra aplicação da progressividade diz respeito ao aumento da alíquota cobrada nas áreas valorizadas pelos investimentos públicos e/ou privados. Contudo, o imposto tem baixíssima base de arrecadação dada desatualização das bases cadastrais² (em Fortaleza a base cadastral utilizada data do ano de 1995), grande inadimplência e politicamente desconfortável, o que leva as gestões públicas locais buscarem outras alternativas ainda insuficiente. O resultado disso reflete na baixa autonomia municipal. Entende-se que se faz evidente a necessidade de buscar ampliar a utilização deste instrumento buscando maior sustentabilidade das políticas urbanas.

A maior dificuldade encontrada para a aplicação dos instrumentos diz respeito às disparidades da sociedade brasileira e do comprometimento do papel do Estado neste contexto. Apesar de legais, a aplicação dos instrumentos segue uma disritmia conceitual significativa visando a recuperação de mais-valias fundiárias, e que uma avaliação preliminar é bastante negativa. Essa constatação vai além da aplicação geral dos instrumentos, e alcança também outras alternativas de ação já ensaiadas, aparecendo de forma muito dispersa nas políticas públicas pertinentes. Supõe-se

² A quantia a ser paga pelo proprietário referente ao IPTU é baseada em dois elementos: a base de cálculo e a alíquota. Segundo o art. 33 do Código Tributário Nacional "A base de cálculo do Imposto é o valor venal do imóvel". Cabe ao legislador municipal ao instituir este Imposto, dispor sobre os critérios avaliadores dos imóveis e fixar elementos ou parâmetros a serem adotados pela autoridade lançadora para a aferição do valor de sua base de cálculo, o valor venal do imóvel urbano (FERNANDES, 2005, p. 24)

que muito pouco do incremento de valor atribuído à atuação pública vem sendo recuperado e redistribuído.

O contraste entre o grande número e possibilidades de instrumentos passíveis de serem utilizados para a recuperação e distribuição das mais-valias e sua real implementação precisa ser melhor explicado. Trata-se de um processo não conjuntural, mas estrutural:

- apesar da concepção bem construída, as deformidades que se sucedem ao longo do processo legislativo de aprovação acabam por tornar os instrumentos contraditórios e apenas àqueles que possibilitam ganhos às classes hegemônicas são de fato incorporados pela gestão pública; e

- os instrumentos são pouco conhecidos pela maior parte da população, por vezes restritos aos profissionais que trabalham com planejamento urbano. A gestão pública, por sua vez, na maior parte das vezes ignora as premissas de recuperação da mais-valia por ser uma medida bastante impopular e polêmica, pelas razões colocadas anteriormente.

Contudo, questões de ordem pragmática tem pressionado a gestão pública local a buscar novas formas de arrecadação para a realização de investimentos. Preferencialmente ainda são os empréstimos de agências nacionais e internacionais que seguem sendo priorizados, mas o tema da recuperação da mais-valia tem recebido mais atenção visto o esgotamento da capacidade de endividamento público. Inclusive estes acordos de financiamento promovem em seu escopo contribuições e o compartilhamento de despesas. Fundos extra orçamentários tem sido construído também principalmente visando a promoção das políticas habitacionais. Outro aspecto relevante diz respeito ao desenvolvimento de intervenções públicas mais flexíveis e de negociações diretas na regulação dos usos do solo pelo uso das parcerias público-privadas. Em algumas administrações públicas na América Latina, a recuperação das mais-valias tem se mostrado também como instrumento para superar crises fiscais que dificultam o financiamento do desenvolvimento urbano.

Apesar das dificuldades de aceitabilidade novos modelos de recuperação e distribuição vem sendo estabelecidos sistematicamente muitos deles construídos a partir de cada caso especificamente de investimento.

As administrações públicas locais vêm se dando conta do “valor de mercado” de sua prerrogativa de controlar direitos de uso e ocupação do solo, assim como de definir a localização e o *timing* das obras públicas. Percebem, também, que a transparência na negociação de índices urbanísticos reduz a margem ou os graus de liberdade das transações antes realizadas “por baixo da mesa”. Na medida em que o elo entre a intervenção pública e a valorização fundiária está se tornando mais visível, as atitudes em relação ao destino das mais-valias fundiárias estão mudando, o que vem favorecendo a constituição de uma cultura fiscal indispensável para o fortalecimento dos tributos imobiliários e dos recursos locais em geral (Furtado e Smolka, p.48).

A complexidade do tema requer ainda um maior aprofundamento no que diz respeito a dois temas essenciais. O primeiro trata de ampliar as formas de recuperação, deixando-as mais acessíveis ao entendimento de todos e adequando-se aos diferentes contextos. Além disso as estruturas mais tradicionais vinculadas ao patrimonialismo e por consequência a corrupção e o favorecimento. O Estado, para além da (re)alocação privilegiada de recursos em equipamentos e serviços urbanos, também age efetivamente para facilitar e viabilizar estas novas fronteiras imobiliárias por meio das exceções à legislação, aprofundando ainda mais as características da cidade segregada e desigual. Trataremos a seguir especificamente da ação do Estado brasileiro, procurando esclarecer o contexto de sua atuação específica voltada para a produção do espaço a partir da lógica da formação de mais-valias fundiárias.

3.2. Formação do Estado brasileiro.

Será realizada uma breve investigação sobre os aspectos formadores do Estado brasileiro frente à economia e à sociedade. Neste caso sendo necessário, em um primeiro momento, o aprofundamento teórico sobre sua absolvição pelo capitalismo periférico. Depois disso, retoma-se a noção dos regimes de exceção

enquanto principais viabilizadores dos Projetos Urbanos em um contexto econômico pretérito, mas global, adotados como estratégia da política urbana implementada na metrópole de Fortaleza.

3.2.1. Um Estado periférico

A formação do Brasil enquanto nação e povo possui uma marcante característica: uma sociedade particular, mas orientada e submetida pelo mundo externo. Uma estrutura econômica **marcadamente periférica** e organizada a partir trocas desiguais (Furtado, 1987; Prado Junior, 1966; Holanda, 1969). Integrado ao comércio mundial por meio da expansão da Europa mercantilista dos séculos XV e XVI, ocupa o papel periférico de colônia fornecedora de matéria prima. No século XX, é incorporado a uma periferia industrial vinculada a reestruturação produtiva e a divisão internacional do trabalho, moldada particularmente pela herança colonial. E no século XXI, na periferia do mercado financeiro global. Ao longo do tempo, processos modernizadores (tecnológicos e ideológicos) foram absorvidos sem que as bases que caracterizam a periferia do sistema econômico fossem rompidas.

A importância do entendimento dos impactos no modo de produção colonial na formação do Estado contemporâneo é o ponto de partida para os principais pensadores sobre a sociedade brasileira. Segundo Furtado (1987), processo tal diretamente ligado à exploração extensiva de sucessivos ciclos econômicos, desencadeados pelo esgotamento do ciclo anterior e submissão dessas estratégias a partir das determinações da metrópole. Durante o período de transição entre ciclos, a colônia regredia. Contudo, a formação dos processos econômicos e sociais sob a ótica das especificidades regionais ainda carece de aprofundamento. Acredita-se que estas particularidades são fundamentais para explicar os comportamentos dos governos e dos regimes políticos das escalas mais locais. Ressalta-se o caso do Ceará e de Fortaleza. Foram exatamente nos períodos de transição econômica do país, nos momentos de acomodação, que a economia cearense foi diversificada e impulsionada. Em relação à Fortaleza, a economia de subsistência secundária vinculada o comércio marcou a emergência da elite local, por exemplo.

O primeiro ciclo econômico que viabilizou a formação das vilas e do povoamento foi localizado no litoral nordestino. A atividade do açúcar se baseava na concentração da propriedade, no caráter exportador, na elevada lucratividade e na forma de trabalho escrava. Logo neste primeiro momento o desenho econômico interno, vai se dar de acordo com o equilíbrio externo: papel de produtor de matéria prima para exportação o que impedia a internalização dos bens produzidos e a circulação da maior parte da riqueza produzida. A economia, voltada para o mercado externo, submeteu os outros processos econômicos locais. Tudo girava entorno do subsídio e ao amparo para tornar possível o final essencial da exportação. Dos outros setores da economia, a mineração ocupava o mesmo papel da lavoura de exportação pela sua desvinculação da demanda da sociedade colonial em si. O mercado interno neste contexto é completamente desimportante.

Articulado ao açúcar, encontrava-se o setor de subsistência de baixa produtividade e baixos lucros: a pecuária. Baseada num trabalho serviu, não escravo, mas tampouco livre, como no caso cearense. A articulação do setor econômico interno era dada então pela pecuária, produção de baixo valor agregado. Foi exclusivamente neste contexto que se formou as bases da sociedade cearense, já que o litoral, onde localiza-se a cidade de Fortaleza, não era explorado como nos demais estados nordestinos (principalmente Bahia e Pernambuco). Na pecuária, única atividade que admitida por Prado Junior a se voltar para o mercado interno, aponta suas limitações técnicas que sentenciaram à limitação da produtividade e do retorno em lucros para a sociedade criadora. Discordando de Prado Junior, Lapa (1991) afirma que os mercados externos e internos conseguem, em diferentes conjunturas e regiões da colônia, apresentar um certo grau de autonomia e dinâmica.

No que diz respeito ao desenho político, o esmagamento das revoluções regionais preservou a unidade nacional, grande trunfo para uma economia moderna que viria a seguir. A centralização do poder será traço marcante do Estado brasileiro. Fazendo um paralelo com a colônia de povoamento americana, Furtado (1987) aponta a decisiva e diferente ação do Estado. Este consolidou e ampliou as chances oferecidas frente sua formação econômica a partir de uma política protecionista, que impediu o esmagamento interno frente ao “livre comércio” internacional.

Segundo o autor, neste outro contexto colonizador criaram-se condições institucionais e legais para proteger os empresários locais, a nova classe social burguesa, ao não aderir acriticamente aos postulados do comércio livre em emergência. Destaca-se também a manutenção de uma unidade nacional sem a necessária opressão de certas particularidades locais.

A “descolonização”, desencadeada pelas crises econômicas e políticas sofridas pela metrópole, viabilizou um deslocamento definitivo do centro dinâmico da economia nacional. O ciclo econômico do café propiciava uma divisão social do trabalho mais diversificada do que haviam sido as anteriores economias do açúcar e do ouro, fundadas no trabalho escravo. O café será o fundamento do desenvolvimento do setor econômico moderno brasileiro, enquanto que as economias escravistas perpetuaram uma organização social caracterizada pela dependência da classe proprietária dos latifúndios, que definia um perfil conservador para a política econômica nascente na nação.

A emergência de um mercado interno por meio do trabalho assalariado característico do ciclo econômico cafeeiro abre espaço para a diversificação e formação de novos negócios para atender ao consumo local sem que a produção fosse realizada em território nacional. Este contexto caracterizou mais uma vez a inclusão do Brasil em uma rede externa, agora não mais apenas como exportador de produtos agrícolas, mas representando um novo raio de consumidores para o mercado externo. Existia assim uma tendência de importar bens de capital e consumo ainda não produzidos no território nacional. A produção nacional, contudo, ainda dependia do consumo externo pois a força monetária interna ainda não suficiente para resistir a uma queda de consumo externo quando uma crise se instaurava.

Para conter esta dependência frente ao mercado externo, as elites nacionais passaram a acionar o Estado por meio de mecanismos artificiais de defesa da produção e dos preços. Cita-se como exemplo a estratégia da não suspensão e até ampliação da produção, mesmo sem o consumo necessário. O Estado se comprometia em adquirir a fundo perdido a produção realizada pela elite agroexportadora. Assim ia sendo firmada a parceria entre interesses privados e

públicos. Outros mecanismos ao longo do tempo foram sendo construídos neste sentido.

No final do século XIX e início do século XX, os países latino-americanos, mal saídos do regime colonial, militar, com sociedades politicamente frágeis e economias com baixo nível técnico, fundadas na exploração e controle de trabalhadores, foram incorporadas pelo **capitalismo industrial**, que na periferia do sistema deu-se em função de características muito específicas, acarretando em resultados de ordem distinta dos países centrais (Sallum, 2000). Impulsionado novamente pelo contexto externo vinculado à lógica da reestruturação produtiva internacional e na divisão internacional do trabalho, a política industrial teve forte caráter desenvolvimentista e modernizador, ou seja, caracterizada como modalidade de intervencionismo estatal.

Faoro (1996) trabalha a noção da *modernização* como estratégia adotada por países atrasados para alcançar a primeira fila do crescimento econômico a partir do encurtamento e supressão de etapas. A modernização foi dirigida por grupos hegemônicos vinculados ao estado e atuou comprometendo ainda mais em seu processo a consolidação da sociedade brasileira, já marcada pelos princípios coloniais. Neste processo procurou-se moldar sobre o país, por meio da ideologia ou da coerção, uma política de mudança necessária, ou seja, “uma tradução de um esquema político para uma ação, fundamentalmente política, mas economicamente orientada” (Faoro, 2006, p.8).

A partir da década de 1930, o Estado passa a se constituir como o núcleo organizador da sociedade e alavanca a construção do capitalismo industrial. Preliminarmente, isto se deu com certo grau de autonomia em relação ao mercado externo. Contudo, foi de fato a expansão da economia agrária que impulsionou a entrada do país no sistema industrial, e por meio da industrialização, as armadilhas do centro-periferia não desapareceram, apenas redefiniram-se de outra forma. A condição periférica industrial se caracterizou principalmente pelo descompasso dos padrões tecnológicos e da concentração do capital gerado pelo setor industrial nos países centrais, já que não havia ainda no Brasil um mercado de consumo nacional. Ressalta-se que essa modernização foi concentrada em uma porção muito restrita

do território, sendo o nordeste preterido e sustentado até 1970 ainda por uma política econômica predominantemente agroexportadora.

Como país membro do lado dos vitoriosos do pós-segunda guerra, o governo brasileiro esperava que os fluxos econômicos internacionais fossem direcionados ao país. O tratado de *Bretton Woods* apontava para este desfecho:

- Pela criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), dentro da perspectiva de apoiar países na reconstrução do pós-guerra e conter o avanço do comunismo. Contudo, os empréstimos do FMI foram mais importantes na década de 50, principalmente nos países onde havia risco de desvalorização de suas moedas;

- Pela criação do Banco Mundial, que iniciou suas atividades fazendo empréstimos a longo prazo, e juros baixos, para países centrais em processo de reconstrução. Apenas na década de 50, passou a orientar seus empréstimos para os países periféricos. É importante entender que o volume de empréstimos cedidos pelo banco vai depender diretamente dos recursos recebidos dos países centrais contribuintes, tendo à frente os EUA.

- Pela instalação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), onde eram fixadas as orientações para obter uma progressiva liberalização do comércio mundial, a partir da queda da obstacularização de tarifas.

Sem a garantia de fluxos econômicos externos que pudessem financiar a industrialização, a forte intervenção estatal no domínio econômico durante os primeiros anos do pós-guerra foi encarada como uma espécie de garantia. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) recomendava a intervenção sistemática dos estados no domínio econômico para romper os limites dos países periféricos ao subdesenvolvimento.

Neste contexto, o Brasil pôde manter políticas de proteção e estímulo às atividades econômicas internas, especialmente a partir de sua política de industrialização por substituições de importações. Gerou-se ainda uma expectativa que o EUA financiaria no Brasil o salto de etapas para o alcance do desenvolvimento, e contribuir para a indústria brasileira. Isto não aconteceu de largada, dada a prioridade dos investimentos nos países europeus. A recomendação para o Brasil

era que se voltasse ao mercado interno, e só recorresse a fundos externos em último caso.

A ausência de ajuda americana se deu também a partir de uma discordância política: a gestão de Vargas, marcada pelo populismo e nacionalismo, implantava uma série de medidas para refrear os volumes de remessas de capital para o país. Como retaliação, o Banco Mundial decidiu não mais conceder empréstimos ao Brasil, a não ser que o governo alterasse a legislação que restringia as remessas de lucro. Esta imposição levou o Estado, na década de 60, a uma reorientação estratégica: atração de empresas privadas (europeias, já depois de uma franca recuperação econômica) para industrializar o Brasil a partir de concessão de facilidades. Desta forma o dinamismo econômico brasileiro passou a depender diretamente dos investimentos externos das empresas multinacionais. Mesmo o estado continuando a ser o forte articulador, o mercado interno brasileiro passou a ser dividido entre empresas estatais, multinacionais e privadas. Tornando-se cada vez mais um sistema permeável às lógicas externas do regime de acumulação (Sallum, 2000).

Este último esforço tentou lidar com duas modificações relevantes do mercado internacional: superar o estrangulamento pela alta dos preços das matérias primas (petróleo) e aproveitar a disponibilidade de capital para investimento no mercado externo. Ápice de um capitalismo interno associado ao capital externo. Contudo este desenvolvimento não incorporava o desenvolvimento da tecnologia, ou seja, mesmo passando pela mesma “revolução industrial”, não tinha capacidade de promovê-la de forma independente. Alia-se a isso, a troca do investimento interno pelo financiamento e endividamento externo na década de 70. Isso consistiu em um aproveitamento de janelas de desenvolvimento, sem que fosse realizada, mais uma vez, alterações na organização social do país. Esta estratégia de desenvolvimento dependia da manutenção, por parte do mercado externo, das mesmas condições de financiamento, ou seja, capital farto e barato (Sallum, 2000).

Foi então que, em 1979, a elevação da taxa de juros nos EUA fez disparar a dívida do Brasil, inviabilizando o esquema de desenvolvimento e o papel do Estado brasileiro. Foi enterrada então a possibilidade de um desenvolvimento sustentado.

A estratégia americana tinha como objetivo garantir a valorização de sua moeda, ao mesmo tempo em que atrairia o fluxo de capital externo. Inaugura-se um novo sistema de flutuação financeira internacional e a paulatina perda do controle econômico por parte dos Estados Nacionais. A hegemonia americana (ou seu resgate) terá como foco não mais a industrialização, mas o mercado financeiro mundializado.

Enquanto que no Brasil da década de 70, ainda se lograva o estabelecimento de um circuito produtivo verdadeiramente industrial, em Fortaleza esse processo ainda não havia alcançado qualquer êxito, nos países centrais já acontecia a revolução tecnológica que viabilizaria no novo modelo de acumulação do capital que aconteceria na década de 80. Mesmo se a estratégia desenvolvimentista tivesse sido bem sucedida, não é certo que a ampla desigualdade social pudesse ser superada, grande abismo que separa o Brasil dos países centrais (Sallum, 2000).

A partir de 79, as potências econômicas mundiais adotam a prática neoliberal, principalmente caracterizada pela política do estado mínimo (através das privatizações e austeridade fiscal) e desregulamentação financeira. Houve uma intensa modificação da atuação das empresas multinacionais, pois adotaram novas tecnologias e novas formas de produção (toyotismo): organização em rede, com um centro de comando e centros de produção dispersos nos países periféricos. Tornaram-se empresas transnacionais, pois deixaram de operar nos limites dos países hospedeiros, fazendo trocas entre firmas, possibilitadas pela formação de grandes oligo-projetos mundiais (Sallum, 2000).

Apesar do discurso, o Estado brasileiro assumiu um papel fundamental na nova organização das finanças nacionais: políticas monetárias e planos econômicos rígidos e heterodoxos, com o objetivo de derrubar a inflação; manutenção de juros altos e crescimento lento, que acirravam os déficits públicos (grande permeabilidade de capitais externos). Depois da profunda crise inflacionária da década de 80, acirrada pelo bloqueio dos fluxos internacionais de capitais por causa da “crise da dívida” (e sucessivas moratórias), só a partir dos anos 90 os capitais internacionais voltaram a ser localizados no território brasileiro.

A economia brasileira, no início dos anos 90, e com o retorno da entrada de divisas externas, foi obrigada a gerar saldos excedentes externos visando o pagamento dos juros da dívida externas. As correntes políticas transitavam entre uma lógica desenvolvimentista e neoliberalista, acompanhados por um processo de crise das hegemonias, que possibilitaram a redemocratização política, mas a estabilidade econômica só foi de fato garantida em 94. As pressões externas visando a liberalização econômica e a quebra de barreiras protecionistas dos produtos brasileiros, diminuíram muito a margem de manobra do estado brasileiro para lidar com os processos econômicos de crise “de baixo para cima”, principalmente aquelas herdadas do regime militar (a dívida pública) (Sallum, 2000).

A luta contra a inflação, e os mecanismos para superá-la tornaram-se prioridade na agenda do estado brasileiro, superando a anterior lógica desenvolvimentista. O Estado foi esvaziado de seu dinamismo próprio, sendo submetido a uma política de ajustamento mais “amplo”. A abertura comercial e a liberalização financeira voltou a atrair remessas de dinheiro para o país, o que viabilizou um lastro para o combate da crise monetária por meio do plano real. Para possibilitar o contínuo processo de atração de capital, houve sucessivas elevações dos juros para conter o aquecimento da economia, a inflação e o déficit comerciais; e atrair capitais externos que pudessem manter o volume das reservas necessárias, desde que o mercado financeiro internacional permanecesse estável.

Nesta rápida memória do processo de constituição da economia brasileira, destaca-se a sua condição periférica, situando-se principalmente na incapacidade de inserir na inclusão econômica a maior parte da população, que permanece à margem da modernização, submetida à lógica centro-periferia, seja externa quanto interna. No tópico seguinte, se refaz essa trajetória, mas especificamente do ponto de vista da formação da sociedade e sua relação com as interferências externas.

3.2.1.1. A sociedade e a ideia de sociedade

Prado Junior (2011) explica a sociedade brasileira contemporânea a partir da compreensão do papel dos três primeiros séculos de nossa história econômica. Segundo o autor, é no período colonial que se encontra a chave para compreender, conhecer e interpretar o processo histórico responsável pelo Brasil

contemporâneo. O sistema colonial, ditado pelo capital mercantil, correspondeu a uma construção que não teve preocupações em constituir, nos países dominados, uma sociedade unitária e integrada. Muito pelo contrário. A partir das tentativas modernizadoras, a divisão internacional do trabalho e das riquezas, foi conferido ao Brasil, um papel periférico no sistema. Ainda segundo o autor, a sociedade colonial caracteriza-se pela “incoerência e instabilidade do povoamento, pobreza e miséria na economia; dissolução dos costumes; inépcia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos” (apud Lapa, 1999, p. 335). Desta forma a questão extrapola o campo da economia e alcança a estrutura social e política da nação. Monta-se um tipo específico de vida calcada na sociedade colonial. Isto, segundo o autor, explica a dependência permanente, que destina ao fracasso as tentativas de rompimento de ciclos de exploração.

A nação brasileira foi construída pelo sistema colonial de forma particular, a partir de algo novo em termos de sociedade, mentalidade e cultura. Se distanciou do modelo europeu sem dar continuidade a uma sociedade pré-colonial já existente. Esta sociedade não gerou uma autonomia, mas sim um sistema diretamente dependente de condicionantes externos, formando nos agentes hegemônicos locais grupos e classes subalternas. Segundo Prado Junior, estas seriam as causas verdadeiras do “comprometimento do processo” da formação da sociedade brasileira que segue uma “ordem social colonial”. Esta ordem é impositiva, tem origem externa, engendra-se internamente necessariamente com consentimento externo.

A escravidão e a servidão, e seu legado, são adotados pelo autor como principal forma de anulação, degeneração e desqualificação das possibilidades de organização social do país. O autor questiona: “Como pôde, o colonizador, ressuscitar uma instituição, sem hesitar para tanto em despojar-se de todos os valores morais que representavam os pilares sobre os quais construíra a civilização ocidental moderna?” (Prado Junior, 2011, p.267). A crítica ao instituto escravista é presente na construção do autor, que segundo ele corrompe e degrada, que não oferece o mínimo de formação intelectual, em detrimento do esforço físico. Para Prado Junior, “pretos boçais, índios apáticos e brancos degenerados e decadentes” (ibidem, p. 274) seriam o resultado da contribuição da sociedade colonial. Uma

sociedade apática, sem ideias e ideais, que evitam o confronto com o sustentáculo do sistema que é a estrutura patriarcal (tipo específico de família com poder) como domínio fundiário e associada à Igreja. Este conjunto é a “célula orgânica da sociedade colonial” (ibidem, p.286). Esta articulação assegura o contínuo funcionamento do sistema e compromete as tentativas de rompimento.

Toda ciência tem princípios, de que deriva o seu sistema. Um dos princípios da Economia Política é o trabalho livre. Ora, no Brasil domina o fato “impolítico e abominável” da escravidão (Machado de Assis, apud SCHWARTZ, 1972).

Ainda segundo Caio Prado, podem ser identificados três níveis de **articulação social** do sistema colonial perpetuados na contemporaneidade: entre os que conferem a ordem ao sistema vinculados ao patriarcalismo e submissão do Estado; entre os primeiros e os que são a eles vinculados diretamente a partir da ordem social e da forma de trabalho imposta; e os que buscam minar tal ordem, vistos como grupos incoerentes e sem nexos morais pela ordem dominante. Ao reconhecer esse último nível de articulação social, que contradiz as linhas gerais estabelecidas pelo sistema, Prado aponta para um caminho para sua modificação.

A revolução, em seu sentido real e profundo, significa o processo histórico assinalado por reformas e modificações econômicas, sociais e políticas sucessivas, que, concentradas em um período histórico relativamente curto, vão dar em transformações estruturais da sociedade, em especial das relações econômicas e do equilíbrio recíproco das diferentes classes e categorias sociais (PRADO JUNIOR, 1966, p.).

O autor coloca a seguinte tese: existe uma barreira de origem ao desenvolvimento da sociedade brasileira. O povo é socialmente desqualificado para responder às exigências do mercado. Quando muito, se acomodam ao seu papel na periferia do sistema. Em contraposição Schwartz (1972) constrói a tese que dá título a este ponto do trabalho. O autor apresenta uma explicação histórica para o deslocamento forçado de concepções externas de desenvolvimento e o produto resultante no país:

É claro que a liberdade do trabalho, a igualdade perante a lei e, de modo geral, o universalismo eram ideologia na Europa também; mas

lá correspondiam às aparências, encobrendo o essencial: a exploração do trabalho. Entre nós, as mesmas ideias seriam falsas num sentido diverso, por assim dizer, original. A Declaração dos Direitos do Homem, por exemplo, transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824, não só não escondia nada, como tornava mais abjeto o instituto da escravidão. A mesma coisa para a professada universalidade dos princípios, que transformava em escândalo a prática geral do favor. Que valiam, nestas circunstâncias, as grandes abstrações burguesas que usávamos tanto? Não descreviam a existência – mas nem só disso vivem as ideias (SCHWARTZ, 1972, p.151).

Segundo o autor, por sua mera existência, a escravidão indicava a impropriedade das ideias liberais (Schwartz, 1972, p.153). Sendo um escravo uma propriedade, pode ser vendido, mas não despedido. O trabalhador livre dá mais liberdade a seu patrão, além de imobilizar menos capital. A escravatura impunha à racionalização produtiva. Não especialização do trabalho. Não é objetivo do dono de terra possibilitar o trabalho do escravo num mínimo de tempo, mas num máximo. A disciplina escravista dependia mais da autoridade do que da eficácia. O estudo do processo produtivo, e sua modernização continuada eram sem propósito no Brasil (Schwartz, 1972).

Ainda segundo o autor, embora a forma de trabalho que viabilizava a força produtiva fundamental, a escravidão, não foi o nexa efetivo da vida social brasileira. A colonização produziu, a partir do monopólio da terra, três classes: o latifundiário, o escravo e o homem livre, o último na verdade dependente do primeiro. Para o homem livre, o acesso à vida e aos bens dependia materialmente dos favores conseguidos através do latifundiário. O favor, mecanismo pelo qual se sustenta a maior classe, era sempre vinculado a uma relação produtiva, assegurada pelo uso da força e da coerção.

Os aspectos contraditórios do ideário externo amplamente divulgado e a real absolvição social colonial são ressaltados da seguinte forma por Schwartz: autonomia e dependência; a universalidade da lei e a exceção à regra; a remuneração objetiva e a remuneração relacionada; a ética no trabalho e o favorecimento. Ao longo de sua reprodução social, as elites brasileiras

sobrepuseram à sua realidade ideias europeias, sempre em sentido impróprio e buscando o benefício próprio.

Neste mesmo viés, Faoro (2001) aprofunda a análise ao abordar a enorme resistência da sociedade brasileira às transformações fundamentais que impactam diretamente sobre patrimonialismo e sua relação de benefício frente ao Estado. Para o autor, a construção da colônia portuguesa no Brasil foi patrimonial e estamental. O grupo de comando não era uma classe social construída a partir das relações econômicas, mas um estamento, ou seja, a partir da estratificação social. Na sociedade estamentária os membros têm consciência de pertencer a um mesmo grupo qualificado para o exercício do poder por meio de uma teia de relacionamentos sociais e econômicos (Faoro, 2001). O sistema colonial brasileiro foi resultante de um Estado português estamental. Dessa forma o poder local da colônia foi confiado à pessoas que garantiriam os vínculos com a metrópole portuguesa. A ameaça à integridade da posse levou a um sistema de delegação de autoridade aos agentes locais, contudo preservando o monopólio do sistema de tributos. Posteriormente, frente a mais uma ameaça de perda do domínio, a metrópole cria um governo-geral na colônia que viria a limitar as aspirações autonomistas.

Com a Revolução de 30, o estamento brasileiro evoluiu de aristocrático para burocrático, acomodando-se às mudanças sem no entanto alterar as estruturas sociais mais básicas. Existia a clássica premissa que era preciso mudar para realizar a modernização nacional, mas o poder não deveria ser transferido às camadas médias e populares. Daí a necessidade de um Estado forte orientador, cuja espinha dorsal era o elemento militar (Faoro, 2001).

O entendimento destes aspectos nos leva a seguinte questão: como a sociedade brasileira, patrimonialista e dependente, conferiu um estilo próprio à implantação e consolidação do Estado capitalismo em seu interior? O que aconteceu no Brasil foi que a camada senhorial e proprietária de terras se assegurou no poder político, obviamente sem promover mudanças no plano social ou econômico. O centro dinâmico da economia continuou, desta forma, eminentemente voltado e submetido ao mercado externo.

Verificamos, segundo Faoro, que no lugar da lógica de classes, esta consolidação se deu de forma estamentária, ou seja, agregação de indivíduos conforme critérios de inclusão no desfrute de uma série de vantagens vinculadas ao intercâmbio social e privilégios. Fernandes (2006) amplia esta leitura e afirma que tal esquema se impôs-se não apenas social e economicamente, mas também politicamente, junto à sociedade que aproveita oportunidades econômicas oferecidas a partir de privilégios sem respeitar limites. A mais importante característica é a orientação particularista, voltada para o privado.

Esta “burguesia” que assume o papel hegemônico recorre prontamente às formas autocráticas (antidemocráticas) de organização do poder, mesmo depois da república. A autocracia referida por Fernandes, (2006) não é sinônimo de autoritarismo. A autocracia relaciona-se mais estreitamente a concentração exclusiva e privatista do poder em um estamento. Converte o estado democrático em instrumento de ditadura do estamento. A autocracia burguesa brasileira se transvestiu em um processo legitimatório democrático, caracterizado por uma associação entre desenvolvimento capitalista e autocracia.

Viana (1987) caracteriza as instituições políticas brasileiras, mostrando-as como resultado de uma formação histórica específica, em tudo diferente da trajetória dos países onde a democracia liberal foi forjada. A democracia europeia e norte-americana é ancorada em bases socioculturais relacionadas à coletividade. Tanto que no cenário europeu, uma grande parte dos países possui um regime monárquico, entretanto democrático.

No Brasil, utiliza-se ainda do idealismo jurídico³. Divulga-se e assume-se que a materialidade da legislação por si só pode de fato operar uma ação transformadora da sociedade. Ou seja, transpor instituições de uma sociedade por meio da replicação de seus dispositivos constitucionais. Tratar os fatos da política do ângulo

³ Viana (1987) constrói duas acepções do direito: o direito-lei - obra das elites de juristas, materializada em leis, códigos, constituições; e o direito-costume: criado pelo “povo-massa” e sua mais autêntica expressão, constituído por sistemas orgânicos, não sistematizados, decorrentes de usos e costumes tradicionais centenários, por vezes, desconhecidos pelas elites.

exclusivo da norma jurídica, da lei escrita. O que importa, nesta conduta, é a coerência interna do sistema de regras abstratas, e não da sua adequação às realidades da vida, à sociedade e seus costumes. Ora, se uma nação civilizada só poderia atingir suas metas (governo do povo, liberdade civil e política, administração local, ordem pública, paz social, progresso) pelos métodos que a tradição anglo-saxã consagrara (democracia, sufrágio universal, partidos políticos, supremacia do parlamento, separação de poderes), tudo isso teria pouco a ver com as verdadeiras instituições políticas nacionais.

Como forma de atuação típica dos países socialmente atrasados, o idealismo jurídico é constituído de uma elite que vive entre dois mundos: do seu povo, com suas contradições não inteiramente conhecidas por ela; o outro mundo, o europeu ou norte-americano, que lhe dá as ideias e as diretrizes. Segundo Viana (1997) as reformas políticas não podem ser operadas por força de lei, afirma ainda que as leis têm reproduzido e viabilizado a lógica do favorecimento dado legitimidade a decisões ilegítimas. As reformas requerem a modificação de um comportamento coletivo e de uma cultura política local incorporado pelas novas instituições que devem superar a teimosia em copiar referências externas. Então, qualquer diretriz que parta unicamente do princípio da neutralidade do Estado, do espírito de coletividade social é fadada ao fracasso, já que a sociedade brasileira foi herdada do sistema colonial essencialmente anti-urbano, privatista e anti-igualitário.

Com relação a anti-urbanidade, verifica-se que o sistema de distribuição colonial da terra favoreceu a dispersão da população. A rala vida urbana, concentrada no litoral e posteriormente nas vilas mercantis, em nada havia de democrática. Os detentores do poder não moravam nas cidades. O centro da gravidade do sistema era a grande propriedade rural, que atraía populações, engendrando uma vida cultural peculiar: uma sociedade dispersa, rural, pouco coesa e fortemente hierarquizada, cuja cultura política caracteriza-se com privatista, particularista, personalista, localista e paternalista-autoritária. Sobre este contexto, as novas elites burguesas do século XX quiseram impor a democracia.

Ao impor o sufrágio universal, o Estado burguês-democrático não criou ao mesmo tempo as estruturas sociais os complexos culturais necessários ao bom

funcionamento do novo regime. As mudanças não engendraram modificações sociais e econômicas, mas estritamente políticas, mais precisamente eleitorais. Segundo Viana (1987):

O partido do coronel, tornando uma seção ou fragmento municipal do partido do governador, constituía um conjunto muito unido de clãs feudais e parentais associados para explorarem em seu favor os cargos públicos locais (Viana, 1987, p.253).

A união política, contudo, não representava uma modificação nos complexos culturais, ou seja, na situação de dependência dos novos “cidadãos”. A democracia sobreposta a uma realidade sociocultural transformou o processo eleitoral em um processo violento, cujo resultado é uma farsa. Não existia a perspectiva de transformar o cidadão em autônomo. O nepotismo, por exemplo, foi uma das instituições nascidas por meio do implante do novo regime em um terreno social preparado pelo sistema colonial. Como a estrutura social dispersa poderia ter alguma ideia coletiva de nação? Os partidos nasceram assim como representação de interesses privatistas para a viabilização de interesses particulares dos chefes e de seus protegidos. Mas estaria o Brasil, então, condenado ao atraso imposto pelo legado sociocultural da colonização?

Apesar destes males de origem, Viana (1987) afirma que o império possibilitou a criação uma elite política com consciência dos interesses nacionais. Produto do mérito individual e da vontade de um imperador estadista, que selecionou representantes e soube lhe conferir papéis na política nacional, claramente, contudo, em favor da metrópole. Esta construção de uma elite nacional, segundo o autor, foi interrompida pela república, eliminando o papel do moderador ou de uma instância situada acima dos interesses locais, gerenciados contudo por decisões centralizadas. Para o autor a solução seria o fortalecimento de uma elite que guardasse e implementasse objetivos de caráter coletivo, e que essas ações poderiam acontecer de duas formas: a primeira, lenta e natural, acontece por meio de transformações ao longo do tempo, quase imperceptíveis e inerentes à sociedade; a segunda, a que interessaria, seria o resultado de uma iniciativa e decisão consciente de mudar, materializada em um plano de reformas, posto em prática por políticas de Estado. Apesar de não ser impossível, seus resultados,

contudo, poderiam ser limitados. No final das contas, o que de fato poderia ser modificado? Quais as determinantes que possuem um caráter mais permanente, de difícil transformação? Este diagnóstico, e conhecimento aprofundado da sociedade e seus mecanismos parece ser essencial para Viana (1987).

Para o autor, a reforma do Estado brasileiro tem como desafio desenhar instituições capazes de neutralizar, ou pelo menos reduzir, a influência adversa do espírito de clã, criar um ambiente hostil à cultura política privatista, personalista, patrimonialista; sem contudo violentar a cultura de dependência do povo. Para ele, necessariamente deve-se recorrer a uma certa coação. Na sua agenda de mudanças, ele apresenta 3 dimensões: a estrutura do Estado e sua relação de independência frente aos partidos políticos, que representam os interesses privatistas; os mecanismos de escolha dos governantes; e formas de garantia das liberdades civis.

Aponta que uma organização política nacionalmente centralizada, com um executivo forte e liberto da influência dos partidos (despartidarização do executivo) na medida em que estes seriam a forma moderna de expressão dos estamentos. Trata-se de diminuir a importância dos políticos. Condena a descentralização política do municipalismo ou federalismo, pois trata-se de um reforço ao mandonismo/coronelismo. A organização federativa trata de maneira homogênea realidades muito diversas do ponto de vista econômico e sociocultural. Esta uniformidade daria lugar a uma “estrutura de autonomias desiguais”, em função das condições concretas de cada unidade.

A participação do povo na escolha dos representantes haveria de ser restringida. Segundo o autor, o sufrágio universal, e obrigatório, não constitui uma técnica adequada às condições de um povo massa, destituído de educação democrática. Isto asseguraria requisitos para acesso ao direito de voto, ou ao direito de apresentar-se como candidato. O que acontece na prática que a extensão universal do voto não garante a liberdade e os direitos civis. O legislativo seria o território de debate dos interesses particularistas, sendo os partidos os veículos privilegiados de sua expressão.

3.2.1.2. A herança do “coronelismo”

[...] anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes os mecanismos de qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e a polícia no processo eleitoral e a excluímos; tivemos a eleição direta e indireta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunstâncias eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província e ao estado até o de um deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir as mesmas experiências mal sucedidas do Império (LEAL, 1993, p.240-241)

Neste ponto esclarece-se as origens de como se comporta a **estrutura** do sistema e o **processo** político brasileiro, especialmente nordestino. Buscamos referências na obra de Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (1993), por nos parecer mais próxima da realidade que procuramos explicar. O autor enfoca seu argumento no primeiro período da democratização brasileira e no entendimento do papel do “coronelismo” neste sistema, o que vai influenciar toda uma formação política do nordeste contemporâneo. Segundo o autor, o “coronelismo” foi o responsável por dar prosseguimento as raízes coloniais para a república.

Leal (1993) afirma que sistema social colonial, derivado da grande propriedade rural auto-suficiente, caracteriza-se por ser uma estrutura hierarquizada, tendo no seu topo o senhor da propriedade e sua família. Em seguida seus auxiliares (o administrador, o feitor, o capitão da fazenda). Vinculado a este “clã” que detém o poder, tem-se o povo dos campos, grupo variado de dependentes, presos ao senhor da propriedade (escravos, agregados, foreiros, capangas, comerciantes). Esta estrutura traz um traço cultural poderoso: o dever de obediência e fidelidade tendo como contrapartida, a proteção e assistência. Esta era a solidariedade do sistema. Associando-se a esta estrutura básica, tem-se a sua extensão, composta pela solidariedade entre senhores e famílias, cuja necessidade de proteção e assistência recíproca era essencial.

As acepções mais difundidas do “coronelismo” dizem respeito aos senhores poderosos que exerciam funções de comando, principalmente no interior

brasileiro. Estes poderosos latifundiários gozariam de grande prestígio social e poder econômico. A tese defendida por Leal (1993) contraria esta concepção e assenta-se sobre a premissa de que o coronelismo não resulta da opulência, mas da decadência dos antigos chefes locais. Ocorre em resposta ao fortalecimento do poder público em relação ao poder privado. A dilatação política dos senhores rurais não é consequência de sua força, mas de sua decadência econômica. De acordo o autor, com a república, o Brasil superpôs um regime eleitoral-representativo de base a uma estrutura social ainda arcaica, na qual o latifúndio, embora decadente, detinha um poder residual importante: a capacidade de mobilizar e controlar o voto de um enorme contingente de “novos cidadãos” pobres e despolidizados, os quais ainda estavam sob seu domínio e dependiam economicamente das grandes propriedades rurais.

O controle da vida política local estaria intimamente ligado a um processo de barganha: investimentos só chegavam aos municípios se estes assegurassem o retorno eleitoral. Consiste em um sistema de favores e reciprocidades: em uma ponta – o senhorio rural e local decadente; em outra – o poder público, cada vez mais forte. A raiz mais profunda do sistema consistiu na sobreposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social ainda colonial. Os estamentos vinculados aos senhores rurais tornaram-se estamentos eleitorais que ultrapassaram o domínio rural.

Segundo Leal “o partido do coronel, tornando uma seção ou fragmento municipal do partido do governador, constituía um conjunto muito unido de clãs, associados para explorarem em seu favor os cargos públicos locais” (Leal, 1993, p.253). A união política, contudo, não representava uma modificação nos complexos culturais, ou seja, a situação de dependência dos novos “cidadãos”. O coronel era então o elo entre o poder estadual e os eleitores, localizados predominantemente no campo. A barganha assegurava ao coronel a manutenção do poder local, sobretudo com autoridades extralegais, vinculadas à força policial e à violência. Contudo, a ponta frágil desta ligação era o coronel, e a ponta forte, o governo estadual, pois o primeiro era extremamente dependente do segundo para a manutenção e exercício de sua liderança local. Isto resulta em uma adesão completa a um esquema político estatual.

A autonomia municipal, na primeira república, é extralegal. A história política brasileira tem sido palco de crescentes limitações: a participação na divisão tributária municipal sempre foi muito pequena, o aparelho administrativo disponibilizado nas câmaras municipais (apogeu do poder local na colônia) era insuficiente para dar conta de um território tão extenso e tão pouco povoado. O poder público era frágil. A constituição republicana de 1891 introduziu o federalismo como princípio descentralizador do poder, chegando aos estados, mas nunca aos municípios. O compromisso coronelista atravessou verticalmente a nossa construção política, condicionando nas mesmas bases nas relações estado-município e união-estado, verificadas claramente ainda hoje.

Com a política desenvolvimentista industrial, teoricamente em oposição ao agrarismo, a ampliação do mercado interno seria o único caminho duradouro, mas isto dependia da melhora da situação das populações rurais, e conseqüente fortalecimento dos municípios. O crescimento das populações urbanas, como consequência desta política, transportou a dependência do coronel à camada industrial dirigente do poder público local, que se apodera do poder para fins privados (patrimonialismo). Neste processo, a desigualdade social não foi só tolerada, mas estimulada. A mentalidade atrasada se deve ao pouco progresso social e cultural no Brasil nas décadas subsequentes, mesmo com a industrialização e a urbanização que se seguiu. O poderio industrial do século XX, passa posteriormente ao imobiliário e sucessivamente verifica-se a vinculação patrimonialista de dirigente das classes hegemônicas sobre a política de Estado.

Após examinar a formação do Estado brasileiro, submetido a uma ordem periférica, organizado a partir de demandas e ideias externas e sujeito às heranças da sociedade colonial, passamos adiante à análise dos processos contemporâneos vinculados à lógica neoliberal e seus impactos sobre o desenvolvimento urbano onde interesses públicos e privados convergem. Antes de abordar especificamente os mecanismos que viabilizam a atual condução das políticas urbanas pelo Estado, busca-se ainda aprofundar as contradições intrínsecas ao Estado Capitalista, na medida em que este desempenha um papel contraditório para a manutenção do sistema.

3.2.2. A democracia neoliberal e os impactos sobre o desenvolvimento urbano

A manutenção do domínio das classes hegemônicas sobre a maior parte da população, para além da herança sócio-cultural, é possibilitada por instrumentos que viabilizam sua continuidade. O controle sobre a política de Estado garante a disseminação de representações da sociedade por meio das leis. Chauí (2008) explica que:

Nasce a ideia de um interesse geral ou comum que se encarna numa instituição determinada: o Estado. Mas na realidade, ele é forma pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade (a classe dos proprietários) ganham a aparência de interesses de toda a sociedade. O Estado não é um poder distinto da sociedade, que a ordena e regula para o interesse geral definido por ele próprio enquanto poder separado e acima das particularidades dos interesses de classe. Ele é a preservação dos interesses particulares da classe que domina a sociedade. Ele exprime na esfera da política as relações de exploração que existem na esfera econômica (CHAUÍ, 2008, p.69).

O Estado é a instituição unificadora que ao mesmo tempo combate, tolera e perpetua a lógica das divisões sociais. Neste sentido, realiza uma função apaziguadora e reguladora da sociedade, em benefício de uma classe, sem que pareça dessa forma. Essa dominação se vale das leis enquanto mecanismos que a priori protegem a igualdade entre pessoas, mas que acabam por atuar como artifício de dominação e legitimidade. Através do Estado, a classe dominante monta um aparelho de coerção e de repressão social que lhe permite exercer o poder sobre toda a sociedade, fazendo-se submeter-se às regras políticas. O grande instrumento do Estado é o Direito, isto é, o estabelecimento das leis que regulamentam as relações sociais disfarçadamente coletivas, mas em proveito dos dominantes. Através do Direito, o Estado aparece como legal, ou seja, como um **“Estado de Direito”**.

O Estado de Direito, caracterizado pelo reconhecimento dos direitos civis e sociais, pressupõe seu funcionamento regido por um poder político, que não apenas coordena o funcionamento deste Estado, como também decide democraticamente

sobre questões fundamentais relativas à manutenção da ordem e do usufruto pleno daqueles direitos. Assim, pode-se afirmar que é vetado o uso de qualquer forma de arbitrariedade contra a sociedade. Neste regime, as decisões dependem da aprovação de uma pluralidade de agentes.

O papel do Direito ou das leis é o de fazer com que a dominação não seja tida como uma violência, mas como legal, e por ser legal e não-violenta deve ser aceita. Ora, se o Estado e o Direito fossem percebidos como instrumentos para o exercício consentido da violência, evidentemente, ambos não seriam respeitados e os dominados se revoltariam. A função ideológica consiste em impedir essa revolta fazendo com que o *legal* apareça para os homens como *legítimo*, isto é, como justo e bom. Assim, a ideologia substitui a realidade do Estado pela *ideia do Estado*, ou seja, a dominação de uma classe por meio das leis é substituída pela representação ou ideias dessas leis como legítimas, justas, boas e válidas para todos (Chauí, 2008, p. 86-87).

É importante estabelecer uma relação dialética entre o papel do Estado perante a condução da política urbana por meio de Projetos Urbanos, e sua subordinação frente aos aspectos macroeconômicos colocados anteriormente. Esta opção é tomada a partir da adoção de uma conduta política específica, onde o modelo de desenvolvimento econômico, e a ideologia que o fundamenta, são o pano de fundo que possibilita as condições específicas para as interações entre os setores público e privado no processo de produção capitalista do espaço. É válido ainda ressaltar que tais interações acontecem em um contexto de mudanças nos sistemas institucionais influenciados pelo sistema econômico global em diferentes contextos.

Podem ser diferenciados dois modelos políticos de gestão do sistema capitalista que viabilizam este comportamento econômico necessário: a social-democracia e a democracia neoliberal (Giddens, 1998). No primeiro modelo, recairia sobre o poder público a responsabilidade de viabilizar o desenvolvimento econômico capitalista, tendo o estado um papel ativo neste processo, regulando as atividades do mercado com objetivo de salvaguardar interesses coletivos mais gerais orientadas ao bem-estar de sua população.

O segundo modelo, por sua vez, responsabiliza a iniciativa privada pelo desenvolvimento econômico, defendendo a mínima intervenção estatal. Neste caso, o papel do estado assenta-se no provimento das possibilidades justas aos atores para competir em um sistema econômico livre orientado pelo mercado. No quadro abaixo (Quadro 19), são sistematizadas as principais características destas formas de Estado a partir de dois conjunto de variáveis: econômicas e sociais; e organização e gestão.

| Variáveis econômicas e sociais | Democracia Neoliberal | Social-democracia |
|--------------------------------------|--|--|
| Papel do Estado | Passivo | Ativo |
| Papel do setor privado (mercado) | Orientador da economia | Empregador e orientador da economia |
| Papel da sociedade civil | Poder individual | Poder coletivo |
| Economia | Livre mercado | Regulação do mercado |
| Regulação do mercado | Competição | Colaboração |
| Propriedade | Privada | Coletiva |
| Princípios de coordenação | Regras de mercado | Valores coletivos |
| Política fiscal | Baixa taxas para grandes rendimentos | Altas taxas para grandes rendimentos |
| Variáveis da organização e da gestão | Democracia Neoliberal | Social-democracia |
| Orientador dos negócios | Acordos temporários | Continuidade e confiança |
| Pensamento orientador | Financeiro | Industrial |
| Modelo de negócio | Stock market models | Outros modelos (familiar) |
| Liderança e emprego | Confiança no sistema hierárquico | Confiança in self-reliance individual |
| Visão dos empregados | Utilidade humana, mecânica | Dignidade humana, humanística |
| Relações prioritárias | Legal, organização, relação | Organização, relação, legal |
| Modelo de gestão | Input-driven: estratégia e flexibilidade | Output driven: planejamento e controle |
| Tomada de decisão | Negociação | Consenso (debate) |

QUADRO 19

Quadro comparativo variáveis econômicas e sociais; organização e gestão entre a Democracia Neoliberal e social-democracia.

Fonte: elaborado pela autora.

A doutrina neoliberal foi desenvolvida para substituir uma política de Estado do pós 2ª guerra em um contexto de profunda crise econômica dada nos anos 1970. Alguns mecanismos de ação são os mais essenciais para sua compreensão: a desregulamentação financeira internacional, a privatização e a diminuição dos programas de bem-estar social. Estes mecanismos buscam atender um novo conceito de liberdade econômica do mercado internacional pela não intervenção do Estado, incluindo até os serviços essenciais, principalmente àqueles relacionados às infraestruturas e aos bancos públicos. Apesar de adotado discursivamente como modelo hegemônico para a organização política do sistema econômico contemporâneo, percebe-se que a retirada do Estado não ocorreu de forma plena em nenhum país e que a adoção parcial de ambos os modelos foi o caminho escolhido visto que os dois modelos políticos se aproximam mais de modelos ideais do que da aplicação prática restrita a tais princípios. Variações em ambos os modelos são percebidas nos diferentes países que são adotados. Giddens (1998) argumenta para a necessidade de reformular a suposta oposição política entre os dois modelos como reação às suas desvantagens, deve-se ir além da dualidade simplista do “estado bom, mercado mal” ou “estado mal, mercado bom” (Carmona, 2005, p. 71). Este terceiro modelo, mesclado, investe na possibilidade de novas relações estado-mercado, percebidos mais como complementares do que como antagonistas.

Estabelecidas as diferenças entre os dois modelos políticos que organizam os processos econômicos, eles apresentam a estrutura institucional que fundamenta as relações entre público e privado na política de desenvolvimento urbano em um contexto internacional. Desta forma, parte-se agora para esclarecer as características necessárias para o entendimento das relações entre os setores público e privado neste contexto.

Sob o viés do Planejamento Urbano, é importante também conceituar as características destes dois modelos políticos (Quadro 20) . Tais princípios fazem com que os processos de decisão e implementação sejam diversos, principalmente no que diz respeito a separação de papéis no processo de desenvolvimento urbano. Estas diferenças de papéis entre os modelos são cruciais para o entendimento das práticas de desenvolvimento urbano em curso (Lojkine, 1981).

| Variáveis da gestão urbana | Democracia Neoliberal | Social-democracia |
|----------------------------------|--|---|
| Papel do governo central | Algumas normas e investimentos | Regulamentações, visão do todo e investimentos |
| Papel do governo local | Ativo: iniciativa e realização | Passivo: autorizações |
| Papel do setor privado | Ativo: iniciativa e investimentos | Passivo: autorizações |
| Princípio do planejamento urbano | Plano de desenvolvimento | Restrições/ planos de permissões |
| Papeis nas parcerias | Compartilhamento de papeis (e responsabilidades) entre público e privado | Separação dos papeis (e responsabilidades) entre público e privado |
| Foco da gestão | Orientada por projetos | Orientada por processos |

QUADRO 20

Quadro comparativo aspectos da gestão urbana – Democracia Neoliberal e Social-democracia.

Fonte: elaborado pela autora.

O planejamento urbano consiste em um sistema institucionalizado que difere nos diferentes países a partir de seus padrões culturais. Tendo como base um conjunto de regras que orientam a conduta dos diferentes atores, políticas urbanas são desenhadas com o objetivo de responder as demandas sociais de acordo com diferentes contextos. Mais recentemente, a política urbana tem incorporado mais explicitamente o ideário neoliberal, caracterizando-se pela incorporação dos Projetos Urbanos e a lógica da parceria público-privada para sua viabilização.

E importante notar que o papel do planejamento, e da política urbana (como o conjunto de instrumentos que viabilizam o planejamento) são desenhados e orientados para as relações estado-mercado. Esta postura requer clareza no que diz respeito a coordenação e integração dos investimentos públicos orientados pelos projetos urbanos, estrategicamente voltados para a ação e implementação de acordo com o que foi estabelecido pela governança urbana, pautada pelas relações Estado-mercado em relação à propriedade da terra como um importante contexto para o desenvolvimento urbano.

A adoção por parte do processo de planejamento da ideia de competitividade econômica, já deixa clara a opção pelo ideário neoliberal. As cidades, sob pressão do processo de globalização, se encontram em constante busca pelo investimento privado. Contudo este objetivo tem obscurecido a realidade que permeia a submissão da autoridade pública aos interesses eminentemente privatistas, que superam a ideia do interesse coletivo, público. Como resultado disso, acompanha-se o crescimento dos investimentos especulativos no mercado imobiliário e no valor da terra, e o crescimento do papel dos incorporadores como agentes centrais no desenho da política urbana.

Um outro efeito da adoção da postura neoliberal no direcionamento da política urbana é a desregulamentação do mercado imobiliário vinculada a descentralização da tomada de decisão, mudando o papel do agente público de organizador para promotor do desenvolvimento urbano de forma orientada aos interesses do mercado.

A partir do entendimento da lógica do mercado, não é difícil identificar os efeitos espaciais da postura de planejamento de cunho neoliberal, ou da cidade neoliberal: revalorização dos centros urbanos; expansão periférica; investimentos em zonas estratégicas, redução da produção de habitação social na medida em que os investimentos urbanos são priorizados a partir a identificação de áreas de oportunidades econômicas. Diferentes mecanismos permitem à política urbana seguir tais premissas de mercado.

A política urbana orientada pelos princípios neoliberais não conforma-se como único fator de modificação das alterações urbanas apontadas acima, mas resultantes da interação entre os setores público-privado e de acordo com o direcionamento dos Projetos Urbanos e dos investimentos públicos. Pode ser admitida como falácia responsabilizar tais efeitos espaciais apenas aos interesses do setor privado. O crescimento econômico é o principal objetivo buscado pela postura do estado neoliberal, e tornou-se o princípio orientador do planejamento e da política urbana. Como resultado, a terra urbana é vista primeiramente como propriedade privada, e maximizar seu valor é a preocupação ou objetivo final dos proprietários, assim como também do Estado.

Como visto durante o primeiro capítulo deste trabalho, estas estratégias não são construídas apenas a partir da adoção das práticas neoliberais sobre o urbano, mas são estratégias cristalizadas pela produção do espaço. Contudo, percebe-se um acirramento destas práticas de forma mais audaciosa a partir da noção do empreendedorismo urbano (Harvey, 1989) em contraste com o gerenciamento urbano adotado pelo estado de bem estar social, quando a gestão estava preocupada em assegurar um papel redistributivo na provisão dos serviços, principalmente da habitação. O foco da gestão urbana passa da preocupação primária da provisão básica para a promoção das condições econômicas e físicas

necessárias à cidade para a atração de investimentos e crescimento econômico (Carmona, 2010, p.69).

Tais mudanças também são relacionadas às mudanças gerais da macro-economia, em particular as relacionadas ao processo de globalização e a mudança dos antigos processos de produção, e suas instabilidades: desindustrialização de algumas áreas; declínio do poder do estado nação no controle dos fluxos financeiros; fazendo com que a gestão econômica local tivesse que assumir um papel mais proativo. Harvey (1989) argumenta que a governança substituiu o governo como poder de organizar os espaços derivados das mudanças econômicas: coalizões políticas; câmaras de comércio; financiadores e empresários locais; industriais; donos de terras e promotores imobiliários passaram a ser os principais atores nas decisões da gestão e do planejamento urbano. Os limites da governança urbana vem se transformando e os governos locais vem compartilhando ainda mais as decisões das políticas públicas com outros agentes, especialmente com aqueles que diretamente possuem interesses econômicos na produção do espaço. Os governos locais, ainda descapitalizados, tornaram cada vez mais os principais incentivadores nos projetos de desenvolvimento da terra, ou seja, não mais apenas regulando o desenvolvimento, mas estimulando, por meio de seus investimentos e flexibilizações urbanas, provendo o desenvolvimento da terra privada. Com resultado disso, companhias de financiamento, bancos, proprietários de terras, empresários locais tornaram atores fundamentais nos processos decisórios concernentes à política urbana. Tornaram-se os principais agentes de decisão e modificaram as estruturas mais tradicionais, tornando a polícia urbana eminentemente imobiliária.

Uma série de novas articulações institucionais necessárias para atrair os investidores privados resultou em arranjos informais de governança ou da sua naturalização. Um dos princípios da governança neoliberal assenta-se sobre a lógica das parcerias público-privadas. A priori benéficas na medida em que se dividiriam os ônus e bonus dos investimentos na cidade, inclusive da valorização da terra, sendo ela pública ou privada. Contudo, o que se percebe efetivamente é que as parcerias público-privadas vem onerando e endividando mais ainda o público (seja a dívida financeira ou social), e beneficiando economicamente o privado. Para o

setor público restou assumir os riscos financeiros para a viabilização dos Projetos Urbanos direcionadas à lógica de mercado. Cada vez mais exerce um papel de facilitador das ações privadas, e por vezes presta o apoio necessário frente às “falhas” do mercado, ou seja, quando os prejuízos passam a acontecer. Cada vez mais estas colaborações tornaram-se coalizões ou regimes urbanos particularizados e excepcionais. Para viabilizar estas novas técnicas de governo, cada vez mais o estado reprime as regulações, possibilitando que o desenvolvimento urbano leve um menor período de tempo possível, atuando de acordo com a priorização dos agentes econômicos, destacadamente vinculados ao capital imobiliário. Esta ação, contudo, deixa de lado o sistema de decisão democrático, acusado de confuso, lento e ineficiente.

Em síntese, desde 1980, especificamente 1990 no Brasil, o modelo de governo neoliberal implicou em modificações na governança urbana no que diz respeito a descentralização decisória e aumento da autonomia local; redução dos sistemas de regulação; estabelecimento de novos tipos, e cada vez mais recorrentes, de alianças entre público-privado; agressiva promoção do mercado imobiliário com agente de desenvolvimento; privatização de serviços públicos (produção habitacional, infraestrutura, energia); dependência do governo frente as decisões dos atores diretamente envolvidos no mercado; aumento da dívida pública local; competitividade entre áreas da cidade, ou entre cidades, como princípio da lógica de desenvolvimento urbano neoliberal.

Esclarece-se que a intenção não é pregar a suspensão desta lógica, visto que admite-se que ela é permanente e emana das bases da sociedade colonial, das formas de produção do espaço urbano e da lógica econômica que move a cidade em si, ou seja, uma marca indelével. O novo escopo de papéis entre Estado e setor privado tornou a sociedade civil o maior ator responsável frente às decisões da política urbana. O Un-Habitat desenvolveu o termo “boa governança urbana” como o exercício político, econômico, social e administrativo na gestão urbana, cumprindo os diversos mecanismo, processos e instituições relacionando os interesses individuais e de grupos através de processos formais e informais, mediados pelo exercício dos direitos legais e obrigações. A governança urbana, desta forma compreende um conjunto de atores: o Estado, o mercado e a sociedade civil. A

definição da boa governança urbana é dada como um braço auxiliar na realização do desenvolvimento sustentável, indo além do aparato do Estado, ao incluir o setor privado e a sociedade civil.

A de se ainda considerar que o mecanismo do Interesse Público é de responsabilidade do Estado, e cabe a ele perseguí-lo atendendo a forma da lei e do Direito. Contudo, fica claro no art. 2º, inciso II e III da Lei 10.257/01 (gestão democrática e reconhecimento da ação privada cooperativa), que o cumprimento do Interesse Público não é contudo atribuição exclusiva do Estado, pois a sociedade organizada deve ter ação concorrente. A doutrina do Direito que presegue essa lógica vem sendo chamada de administração privada associada de interesses públicos, que defende que a potencialização da ação do Estado perpassa pela soma de esforços entre setores públicos e privados. No inciso XVI do mesmo artigo, é expressa a isonomia de condições para agentes públicos e privados, sempre resguardando e buscando o alcance do “interesse social”. Com relação à propriedade privada, a Constituição de 1988 estabelece um olhar diferenciado quanto à terra, na medida que torna relativo o direito de propriedade ao importa a lógica da função social nos art. 182 e 183. A Operação Urbana Consorciada seria entendida uma mecanismo de ajuste entre Estado e Iniciativa privada visando essa isonomia.

A razão de ser da OUC é a função social da propriedade, e tem seu fundamento legal o Estatuto da Cidade (art. 32). Então a natureza de exceção do instrumento, no sentido de não se submeter às regras antes estabelecidas, é em parte uma recomendação frente a falta de flexibilidade e o risco da autocracia estatal. Analiza-se este pontos com maior profundidade no item a seguir mais cabe ainda um destaque: enquanto que o papel do Estado seria o de criar uma condução política e legal para o desenvolvimento urbano, o setor privado criaria a saúde econômica necessária gerada pelos empregos e rendimentos. A sociedade civil, a tal passo, teria o compromisso com diversos interesses, facilitaria as interações políticas e sociais e o diálogo. A “receita” da boa governança urbana requer necessariamente o envolvimento comprometido destes três setores, garantido pela efetiva participação, repeito às leis, transparência, cumprimento de responsabilidades, orientação para o consenso, equilíbrio, eficiencia e efetividade e visão estratégica

(Un-Habitat, 2009). Uma contradição na posição da governança neoliberal situa-se sobre a combinação entre os interesses econômicos e sociais. Como o setor privado responde às requisições de interesse social em seus projetos, principalmente tendo que ouvi-la durante a construção da política? Seria este conceito de “boa governança urbana” mais uma ideia externa inadequada, a ser imposta a uma realidade local? Voltaremos a esta questão mais à frente, no momento, ela permanece como um ressalva importante para o entendimento do comportamento do Estado em um novo contexto de financeirização econômica que será abordado em seguida.

3.2.3. Estado de exceção

Parte-se do princípio que a instabilidade própria e cíclica que caracteriza e mantém o sistema capitalista alternou fases nas quais os *regimes de acumulação* e dos *modos de regulação* instaurados foram sendo adaptados (Nobre, 2000). Do mercantilismo ao neoliberalismo, a reprodução em escala ampliada do capital passa hoje, tal como nos momentos iniciais do capitalismo, por um estreitamento das relações entre **poder e dinheiro**, uma vez que o sistema, especialmente brasileiro, tem sido conduzido pelo compadrio e pelo privilégio. É importante identificar claramente esta estrutura no capitalismo contemporâneo. Com o estreitamento dos laços entre centro e periferia do capitalismo financeiro mundial, os estados democráticos periféricos são levados a infligir sobre suas sociedades um Permanente Estado de Exceção (Agambem, 2004).

O Estado de Sítio designa uma situação em que os direitos normais (do Estado de Direito) não podem ser garantidos aos cidadãos, porque a comunidade, ou seja, a sociedade encontra-se sob a ameaça de algum risco iminente (invasão, guerra ou endemia). Trata-se de um mecanismo criado para a proteção da democracia em momentos extremos. Desta forma, existiria um tempo de normalidade e um tempo de exceção. Uma situação temporária, um período breve, que deve terminar logo quando sua necessidade se afasta.

Segundo Agamben (2004), a origem do Estado de Sítio encontra-se no decreto de 8 de julho de 1791, da Assembleia Constituinte Francesa. Representa a figura de

um mecanismo onde a autoridade civil tem que agir em consonância com a autoridade militar para a manutenção da ordem e autonomia da política interna. Nasce, portanto, vinculado à questão da existência **da guerra** e das consequências desta situação para a organização social. O conceito, aos poucos, vai se emancipando da situação de guerra e adquire a feição de medidas extraordinárias, passíveis de adoção pelas autoridades em casos de desordem e sedições internas, consolidando a ideia de um estado de sítio político.

O termo, como definido anteriormente, já não dá mais conta da natureza do fenômeno que se quer explicar na contemporaneidade. Hoje, seria um Estado de Sítio fictício, que mesmo sem a iminência ou estado de guerra, pode ser decretado. Abre-se então uma relação contraditória entre a ordem jurídica e a soberania política ou fato político: o Estado de Exceção representa um conjunto de medidas políticas que não podem ser compreendidas no campo do direito. Um caso particular, que escapa da observância da lei, contudo não a suspende, mas subtrai um caso particular à aplicação literal da norma. Parte do princípio que quando o interesse comum dos homens não for atendido, a lei perde sua força de obrigação. Desta forma, o Estado de Exceção moderno é uma tentativa de incluir na ordem jurídica a exceção, como medida “ilegal”, mas perfeitamente “jurídica e constitucional”, que se concretiza na criação de novas normas. Não diz respeito à lei em si, mas à sua relação com a realidade, e a impossibilidade de sua aplicação. Trata-se de legalizar temporariamente a suspensão da legalidade, tornar um direito a suspensão de direitos, tornar a regra a exceção.

Agamben declara que o Estado de Exceção representa assim a eliminação das barreiras e limites não integráveis a um sistema político em curso. O totalitarismo moderno pode ser definido como a instauração, por meio do Estado de Exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas de categorias inteiras de cidadãos, que pareçam não integráveis ao sistema político. Sua conclusão é que a criação voluntária de um estado de exceção permanente (ainda que, eventualmente não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais aos Estados contemporâneos democráticos (Agamben, 2004, p.12-13).

O Estado de Exceção transforma uma medida provisória, e excepcional, em uma técnica de governo. Disposições promulgadas pelo executivo sob a forma de decretos com força de lei tornou-se então uma prática comum. A medida expande os poderes do executivo delegando poderes de modificar, anular a legislação, que deveria ser de competência exclusiva do legislativo. “Representa ainda a erosão dos poderes do legislativo que hoje se limitam a ratificar disposições promulgadas pelo executivo” (Agamben, 2004, p.19).

Na crise econômica, parece justificável neutralizar o perigo e restaurar a situação normal. Utiliza-se como recurso a consideração da ideia de “necessidade”, mas fazer da necessidade algo que torna lícito o ilícito, faz com que o argumento atue como justificativa para a transgressão. Possibilita que instrumentos temporários de poder político tornem-se instituições duradouras, ou mesmo permanentes. Esta construção contraditória, que uma ferramenta política, que nasce sob o signo da guerra vai servir diretamente à política, e tem vigência em tempos de paz. O paralelismo entre emergência militar e emergência econômica, patente no discurso do governo é um traço que vai caracterizar o Estado de Exceção contemporâneo.

A atual etapa do capitalismo caracteriza-se pelo regime de acumulação com dominância da valorização financeira. É rentista, ou seja, apropria-se da perspectiva da renda que pode, ou não, ser gerada pelo setor produtivo. É exterior à produção, porque não lhe importa as necessidades da atividade produtiva, mas a valorização dos ativos financeiros (ações). Tal regime se consolida por duas estratégias básicas: a especulação sobre ativos ou derivativos destes ativos, buscando liquidez e rentabilidade através de arbitragens no mercado; e a remuneração da incerteza de ativos de risco de longo prazo (os *hedgers*)⁴. Quem ganha com a valorização destes ativos financeiros certamente não participou diretamente da produção, nem

⁴ Sinteticamente podem-se classificar os participantes do Mercado financeiro os seguintes agentes: os *Hedgers* são os que procuram administrar seus ativos, buscando a eliminação de riscos e perda financeira. Normalmente a atividade econômica de um hedger está diretamente relacionada com a produção e consumo da mercadoria ou produto; Os especuladores, dispostos a assumir riscos das variações de preços, motivados pela possibilidade de ganhos financeiros. Por vezes, manipulam e provocam distorções artificiais para auferir ganhos fáceis; e o Arbitrador, responsáveis pela manutenção a equivalência entre mercados percebendo desalinhamentos e procurando ganhar em cima do processo de realinhamento.

detém o capital material que efetivamente produz. Quem detém os ativos, neste caso são rentistas (Chesnais, 1998).

As negociações econômicas logo transformaram-se em um jogo de cartas marcadas. Tornam-se fundamentais as informações privilegiadas sobre papéis, fundos, concorrências e vendas de ativos públicos. O capitalismo rentista é o avesso do mercado: da concorrência, do risco, da ausência do Estado. Lembra o capitalismo primitivo, quando a acumulação passava diretamente pelo poder do Estado. É um processo de acumulação por espoliação, em que se aliam o poder do dinheiro e o poder do Estado. São exemplos as privatizações, que são abertas a exploração privada e financiadas pelo dinheiro público; assim como a abertura ao mercado a exploração do sistema privado de previdência, viabilizada pela imposição de tetos ao sistema previdenciário oficial (Paulani, 2010).

O Estado de Exceção parece ser a única forma de compatibilizar, de um lado, o capitalismo rentista e seu ganho e uso da riqueza pública pelos capitalistas privilegiados junto ao Estado, legitimados pela doutrina neoliberal. Pode-se colocar como exemplo os mecanismos utilizados para a estabilização econômica brasileira nas últimas duas décadas em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda da credibilidade internacional.

Frente à crise econômica, é possível e necessária a admissão, por parte do “governo de esquerda”, dos mesmos mecanismos ortodoxos adotados pela política neoliberal, tidas como inaceitáveis pelo discurso social-democrata oficial. Ao alcançar o controle do Estado, um partido de esquerda, por exemplo, utilizando um discurso para alterar esta política, apoia-se em uma expectativa que de fato estes mecanismos de exceção, como elevação do superávit primário; o aumento, ainda maior, da taxa de juros; corte de liquidez (Paulani, 2010); tinham um caráter passageiro: mas os mecanismos exceção persistem até que se tornem a “nova regra”.

No caso brasileiro, no discurso oficial, tão logo que fosse ultrapassada a emergência, seria retomado o programa de governo para a construção da nação, interrompida há mais 30 anos. Contudo, e a partir da arregimentação popular, o governo fez da criação voluntária desse estado de emergência permanente a

prática essencial de seu governo (afastar definitivamente do perigo, sustentar a credibilidade dos investidores, afastar que a ameaça da crise política contaminasse a economia). O Estado, dirigido pelo capitalismo financeiro, tem se utilizado de um “estado de emergência econômico” para possibilitar a adoção de medidas heterodoxas frente às normas legais correntes, e esta combinação caracteriza a forma com que as nações periféricas são orientadas para operar no capitalismo financeiro internacional. Mas a exceção não se restringiu ao campo econômico. A tese defendida é que os regimes de exceção são utilizados de forma permanente também no desenho das políticas urbanas.

Vimos anteriormente que a sociedade civil guiada pelo interesse coletivo é uma das grandes ideias da burguesia liberal. Este princípio, no entanto, também serviu como ideologia para ocultar que a sociedade civil é resultado de uma divisão de classes. Os sujeitos da sociedade não são os indivíduos ou o coletivo, mas sim as classes sociais. A relação dos sujeitos com suas classes também é alienada. Aparece-lhes imediatamente como uma relação com algo já dado e que os determina a ser, agir e pensar de uma forma fixa e preconcebida. Afinal, quem e o que pode dismantelar a ideologia patrimonialista? Somente uma prática política nascida dos explorados e dominados e dirigida por eles próprios. Para essa prática política é de grande importância o que chamamos de crítica ideológica, que consiste em preencher as lacunas e os silêncios do pensamento e discurso ideológicos, obrigando-os a dizer tudo o que não está dito, pois dessa maneira a lógica da ideologia se desfaz e se desmancha, deixando ver o que estava escondido e assegurava a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política e exclusão social (Chauí, 2008).

No Brasil, os movimentos sociais, neste contexto, aparecem como fontes primárias de manutenção ou desmonte do sistema político-econômico instaurado. O que se percebe é uma ausência de práticas que contradigam a lógica dominante. Assiste-se uma série de tentativas que fazem emergir aqui e ali um novo tipo de movimento social ligado às contradições econômicas e urbanas, e um sufocamento rápido desse gênero de tentativas. Seja pela repressão violenta, pela criminalização ou, e **principalmente, pela sua absorção por meio da lógica estrutural dominante.**

A falta de tradição de luta e a ausência de organizações centradas na união em um plano político em comum, freiam e obstaculizam o desenvolvimento de novas práticas que respondam a um crescimento das contradições estruturais. A pouca resistência das estruturas sociais preexistentes, permitem uma melhor assimilação da lógica monopolista do patrimonialismo e do capital. A cidade (unidade de produção complexa e consumo coletivo) é organizada em função desta lógica.

No Brasil, formas claras de repressão dos movimentos sociais podem ser identificadas (Maricato, 2011): i) a repressão militar, seja por meio dos coronéis, seja pelo estado de sítio de 64 e seus efeitos, seja polícia civil e militar nos levantes recentes de junho de 2013; e ii) Ampliação extrema da participação social, criando um número enorme de instâncias de participação direta, esvaziadas, de poder apenas consultivo; iii) pela criminalização ou imputação de vexame aos grupos organizados. Para Maricato (2011), o momento atual configura-se com o fim de um ciclo, o ciclo da reforma urbana, e relaciona os dois momentos de repressão aos movimentos sociais às mudanças marcantes pelas quais o capitalismo brasileiro passava em cada período. Segundo a autora, os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, chegaram ao limite, estão fragmentados e desmobilizados e tem poucas possibilidades de avanço frente às atuais agendas colocadas. Essa lacuna vem sendo ocupada pelo ressurgimento de movimentos de extrema direita.

Partindo da matriz gramsciana original, a hegemonia da classe dominante (a burguesia) é exercida principalmente por meio de uma liderança moral e intelectual, que opera o seio da sociedade civil e engendra o consentimento. O preço a pagar por esse tipo de liderança é a desvinculação da classe hegemônica de seus interesses materiais mais imediatos e a realização de concessões e reformas que atendem aos interesses de outras classes, mas atribui-se também a ela a responsabilidade do avanço da sociedade como um todo. Segundo Francisco de Oliveira (2010), a “hegemonia às avessas”, por sua vez, pode ser entendida como sendo o resultado de uma separação insólita entre os papéis atribuídos à classe hegemônica: uma classe exerce a liderança moral e intelectual, enquanto sua oposta exerce a liderança material. Oliveira denomina o fenômeno onde “os de baixo” dirigem o Estado por meio dos programas “dos de cima”. Este esquema se

mostrou muito mais confortável para a liderança material (históricos detentores do poder), visto que estão agora libertados de desempenhar um papel frente às reformas sociais, sendo ainda mais funcional no sentido do exercício da liderança que verdadeiramente importa. A “hegemonia às avessas” continua, no fim das contas, a fazer parte da lógica do capital, mas agora operado pelos dominados.

A “hegemonia às avessas” e o Estado Exceção funcionam de modo conjunto. A desmobilização política é a chave da engrenagem deste sistema, já que poderia ter insurgido como reação às imposturas impostas, permanentemente justificadas pelas necessidades. **Com a liderança moral sob comando das próprias classes dominadas, como insurgir?** Esta estratégia combina perfeitamente com a necessidade de referendar o Estado de Exceção.

É importante localizar esta estrutura no capitalismo contemporâneo. Com o estreitamento dos laços entre centro e periferia do capitalismo financeiro mundial, são levadas as economias periféricas a infligir sobre suas sociedades um permanente Estado de Exceção, em que tudo é permitido, e a exceção é a norma. O Brasil passou a ocupar, mais uma vez, um lugar periférico na fase de expansão internacional do capitalismo conhecido como globalização. Investindo em programas sociais, o governo Lula consegue pela primeira vez o apoio das massas de baixa renda a partir de uma séria de ações distributivas. Mesmo depois da retomada do papel do Estado e subsídio à parte mais vulnerável da sociedade, contudo, o poder da esfera financeira permaneceu intacto garantindo aos bancos, por exemplo, enormes lucros. Apesar da diminuição da miséria extrema e da pobreza, a distribuição de renda permanece inaceitável. Na política de Estado existe a contradição, ou por que não dizer complementação, entre evolução das políticas sociais e permanência do poder econômico. Maricato (2011) coloca uma questão fundamental: **coube a Lula descolar do Estado a elite dominante, resta perguntar, porque as lideranças sociais se acomodaram e até mesmo contribuíram para a limitação deste espaço?**

A desmobilização dos movimentos sociais insurgentes está diretamente relacionada ao esvaziamento do conteúdo crítico, tornando a política partidária irrelevante para a transformação social. A irrelevância da política partidária no

capitalismo contemporâneo é mais visível em sua periferia. A política é centrada prioritariamente nas personalidades. As vitórias políticas, intelectuais e morais têm fortalecido as relações de exploração e a despolitização generalizada das lutas sociais pela instrumentalização da pobreza, tornando-a uma questão administrativa, a ser resolvida e bancada pelo Estado brasileiro.

Esta é uma via de modernização conservadora inserida no contexto da periferia capitalista. O avanço nutre-se do permanente atraso. Desconcentração de renda pode coexistir em um contexto marcado pelo crescimento econômico, com a reprodução das desigualdades sociais (comparativamente). Ou seja, não logrou verdadeiros avanços. A “Hegemonia às avessas” teria uma forte vinculação ao momento econômico, típico da globalização, ao legitimar a desenfreada exploração do capitalismo financeiro.

A hegemonia produzida pela revolução passiva, na periferia capitalista, conseguiu desmobilizar os movimentos sociais ao integrá-los à gestão burocrática do aparato do Estado. Estes movimentos passaram a consentir ativamente com a exploração dirigida pelo regime de acumulação financeira globalizada. Segundo Oliveira (2010):

[...] trata-se de um fenômeno novo, que exige novas reflexões. Não é parecido com qualquer das práticas de dominação exercidas ao longo da existência do Brasil. Não é patrimonialismo, pois o que os administradores dos fundos de pensão estatais geram é capital-dinheiro. Não é o patriarcalismo brasileiro de Casa-grande e senzala, de Gilberto Freyre, por que não é nenhum patriarca que exerce o mando nem a economia é doméstica. Não é populismo, pois foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária para a urbano-industrial, deslocando os latifúndios da base da dominação (Oliveira, 2010, p. 25).

Caracteriza-se pela continuação da via passiva da inacabada revolução burguesa brasileira, a nova dominação funcional do capitalismo mundializado. Os dominados, dominam, pois fornecem a direção moral, estão à frente das organizações de Estado de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais. Parece que eles são os próprios capitalistas, pois os fundos de pensão são

o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública (Oliveira, 2010, p.26).

O consentimento sempre foi o produto de um conflito de classes em que os dominantes, ao elaborarem sua ideologia, que se converte na ideologia dominante, trabalham a construção das classes dominadas a sua imagem e semelhança. Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a “revolução moral”, que se deforma em frente à exploração desenfreada. Na fórmula da hegemonia de Marx e Engels, existe uma dicotomia entre força e consentimento, onde a força desaparece. Quem consente agora são os dominantes, os capitalistas e o capital; em ser politicamente conduzidos pelos dominados, desde que a “direção moral” não questione a forma de exploração capitalista (Oliveira, 2010, p.27).

Políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre os processos urbanos. Implicam, portanto, em um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação ao conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente nos aglomerados urbanos (ALVIM, 2010, p.13). Elas articulam-se às forças e aos processos sociais que constituem historicamente essas formações. São dirigidas à organização e ordenação do território das cidades, à produção e distribuição de espaços, infraestruturas, serviços e equipamentos públicos, e à regulamentação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano.

Ressalta-se que as políticas urbanas elaboradas por instâncias superiores de governo possuem grande rebatimento na escala local. Estabelecem condicionantes e são dirigidas por interesses e demandas, principalmente, dos grupos hegemônicos. Neste sentido, observar a ação do Estado brasileiro no contexto do capitalismo flexível, deixa clara a tentativa do Governo em responder simultaneamente às duas demandas: dos movimentos sociais e empresariais.

Ao mesmo tempo, no Brasil floresceu o ideário da Reforma Urbana brasileira, tendo como destaque a noção de direito à cidade. Avanços institucionais e legais na direção da Reforma Urbana foram indiscutíveis:

alguns capítulos da Constituição Federal de 1988; a Lei 10257/01, o Estatuto da Cidade em 2000; a Medida Provisória 2.220/01; a criação do Ministério das Cidades em 2003; a realização da conferência das Cidades em 2003, 2005 e 2007; um Programa Nacional de Regularização Fundiária inédito em nível federal em 2003; o Conselho Nacional das Cidades em 2004; a Lei Federal 11.124/05, que instituiu o marco regulatório do Saneamento Ambiental, a Lei Federal 11.107/05 dos Consórcios Públicos; a Lei Federal 11.124/05, do Fundo Nacional de habitação de Interesse Social (FNHIS), a instituição em 2006 deste Fundo, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, a proposta para instituir um marco regulatório da mobilidade urbana atualmente no Congresso Nacional, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Habitação e do Saneamento em 2007 (MARICATO, 2011, p.94)

Contudo é importante reconhecer o caráter do “juricismo ideológico” na maior parte destas medidas. Porque as experiências contra-hegemônicas não se generalizaram? As forças sociais organizadas foram se desmobilizando e fragmentando enquanto que os espaços de participação institucionais foram se ampliando. De um lado, a profusão de conselhos – sobre diversos temas, em vários níveis da federação – ocupou as lideranças sociais que tiveram atendidas suas demandas fragmentadas por movimentos de forma regional. Por outros, os empresários emplacaram suas propostas no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que há muito estavam sendo ensaiadas. O governo atendeu a diversos interesses enquanto que uma visão mais sistêmica da política urbana e metropolitana foi esquecida.

A extensiva escala da desmobilização e esvaziamento dos movimentos sociais ainda exige maior reflexão, assim como a fragmentação das forças que se reuniam, apesar das divergências, em torno da proposta da reforma urbana. Não se pode destacar que a imobilização se deve à satisfação dos setores populares com a melhoria das condições de vida dada pelo crescimento econômico e pelas políticas sociais distributivas. Disseminação do fetichismo da mercadoria entre os pobres. É ainda preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente em uma sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual, onde seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção, parece imenso.

Mesmas bases técnicas poderão servir a outros objetivos, se forem postas a serviço de outros fundamentos sociais e políticos (mistura de povos e de filosofias, aglomerações em áreas menores, cultura popular nos meios de comunicação). O enfoque que deve ser dado é no sentido de trabalhar com as possibilidades possíveis sob as relações capitalistas, na periferia do sistema, no sentido de realizar mudanças sociais e urbanas importantes com o que se tem.

Na passagem do texto que se segue, aborda-se um exemplo de intervenção do Estado na produção do espaço urbano via Projetos Urbanos que vai além da participação financeira, e se faz essencial ao produzir exceções e renúncias que oferecem a determinadas localizações e a determinados agentes um espaço desregulado, ou que em vez de obedecer, impõe novas regulações adequadas aos seus interesses. É uma adequação da cidade ao projeto. O Estado, menos regulador, mais parceiro e representante de interesses coletivos, e nem por isso mais fragilizado. A participação do Estado vai além e procura alcançar uma participação real na extração dos benefícios resultantes da produção do espaço urbano buscando mecanismos que viabilizam a captura das mais-valias e sua redistribuição.

3.3.Regimes de exceção no caso holandês

A reflexão sobre o caso Holandês frente aos regimes de exceção e seus resultados não é processada sem uma advertência preliminar e reconhecimento da incompatibilidade de importar do exterior as ideias para explicar nosso contexto. Contudo, vale mencionar caminhos alternativos para que se possa, tendo em mente algumas referências, construir reflexões sobre realidade local.

O sistema de planejamento e gestão da terra, diferente nos diversos países de acordo com seus contextos sócio-culturais, tem como base um conjunto de regras que orientam a conduta dos agentes na produção do espaço. Como visto anteriormente, durante os últimos 40 anos, a política urbana internacional tem incorporado explicitamente o ideário neoliberal, caracterizando-se de forma geral pela lógica das Projetos Urbanos e das parcerias público-privada, influenciando a tomada da mesma conduta no Brasil. Neste cenário, tornou-se premente buscar

em uma realidade diferente da brasileira⁵ se a lógica do uso dos mecanismos que viabilizam a organização e a implementação dos Projetos Urbanos utilizam-se da flexibilização de regras previamente estabelecidas para alcançar seus objetivos. E se às usam, como asseguram um retorno público que justifique essa conduta.

No contexto europeu, entre outros países, destaca-se a experiência Holandesa. Mesmo com um Estado de forte herança de “bem-estar social”, sendo essa cada vez mais desmontada, a incorporação das parcerias com a iniciativa privada vem sendo buscadas sob a lógica da recuperação dos gastos públicos por meio da captura das mais-valias urbanas. Ao buscar alternativas, abre-se uma nova discussão sobre o papel do Estado: regulador e flexível, adotando uma ou outra postura de acordo com os riscos e necessidades conjunturais e estruturais. A proposta atualmente debatida, longe de ser pautada em uma minimização do Estado, de cunho neoliberal, aponta para uma rearticulação do Estado atual ao assumir um novo papel de coordenador e articulador de ações privadas pontuais. Consiste em uma política urbana que proporciona e incentiva e dá prioridade às iniciativas locais e às agendas locais. Para isto uma nova organização institucional e uma série de novos mecanismos vem sendo rearticulados. Na Holanda destacam-se principalmente dois tipos de Projetos Urbanos: o fomento de novas centralidades econômicas em torno de estações ferroviárias; e a reestruturação de áreas habitacionais degradadas, hoje consideradas de baixa qualidade espacial e que concentram minorias étnicas e migrantes de baixo poder aquisitivo.

Esclarece-se primeiramente as diferentes concepções do direito de propriedade na Holanda e no Brasil e como tal concepção direciona o planejamento e a gestão da terra urbana por meio da institucionalização de instrumentos urbanísticos especialmente desenhados para o tratamento da propriedade privada. A seguir, são apresentados, em um contexto recente, o processo de acomodação dos direitos de propriedade em face aos objetivos da política urbana, viabilizada por meio dos Projetos Urbanos na Holanda e no Brasil.

⁵ A pesquisa foi viabilizada a partir de bolsa de doutoramento sanduíche no âmbito do convênio CAPES/NUFFIC, em pesquisa associada (Repertório internacional de instrumentos e políticas alternativas para gestão da propriedade urbana) Mackenzie/USP/Radboud University Nijmegen – Holanda.

A parte seguinte é dedicada ao contexto holandês, apresentando de forma resumida como os mecanismos não institucionalizados têm influenciado na construção de alternativas a um modelo de grande interdependência entre poder público e a iniciativa privada, principalmente por conta dos direitos de propriedade, e como os objetivos da política urbana tem sido continuamente buscados em um contexto de crise econômica. Procura-se ilustrar este contexto com a apresentação de alguns casos. A partir deste percurso, uma abordagem mais reflexiva é construída, explicitando como a tentativa de estimulação do mercado de terras adotado pelo contexto holandês, visando o alcance de regimes inovadores de recuperação das *mais-valias* fundiárias através da gestão da terra e da propriedade de forma compartilhada entre setores público e privado, podem apontar caminhos para a construção de novas formas que permitam a superação de obstáculos ao desenvolvimento urbano brasileiro.

3.3.1. Diferentes concepções do direito de propriedade e o papel do planejamento e da gestão da terra urbana

O direito de propriedade da terra não se refere apenas à propriedade da coisa em si, mas o conjunto de direitos de dispor da terra, ou das responsabilidades que isto acarreta (Buitelaar, 2003). Esta proteção assegura também o valor do bem, ou o valor que pode ser alcançado por ele, desta forma, a atribuição de direitos de propriedade afeta o comércio desse bem (Lindblom, 2001).

A ideia de que o planejamento e a gestão da terra urbana sejam pautados pela restrição do direito de propriedade é equivocada. O direito de propriedade deve ser protegido, e suas restrições evitadas, a não ser que sejam inevitáveis. As restrições impostas pelo planejamento e pela gestão da terra são politicamente justificadas quando o interesse público é acionado. Então o **planejamento e a gestão da terra devem tratar de proteger os interesses sobre a terra que não são abrigados pelo direito de propriedade** (Needham, 2006). O ordenamento do território, através do planejamento e da gestão urbana, desempenha um papel importante no delineamento desse direito.

Assume-se que a capacidade de influência dos proprietários de terra na implementação dos Projetos Urbanos estaria restringida apenas pelos limites sobre a forma com que o proprietário pode dispor daquela terra em nome do interesse coletivo. Diferente de outros tipos de propriedade, nos quais se pode dispor da maneira que se queira, a terra urbana possui tratamento diferenciado. Tais restrições consistem, na maior parte das vezes, sobre o limite do tipo de uso a ser viabilizado (limites de ocupação e de potencial construtivo), e sobre o limite da manutenção da propriedade, que se dá pela desapropriação. O primeiro tipo de restrição atenua o exercício pleno do direito de propriedade, já o segundo tipo de medida, transfere integralmente para outros, normalmente para o próprio estado, o direito de usufruto.

O direito de uso da terra na Holanda é, como princípio, direito exclusivo do proprietário. Isto, em conjunto com os recursos necessários para implantar as infraestruturas exigidas, cria uma forte interdependência entre o poder público e os proprietários de terras: o município detém o poder institucional de determinar restrições e conceder as permissões necessárias no que diz respeito ao uso da terra, e os proprietários detém os meios financeiros e o direito exclusivo de desenvolver a terra. Desta forma, o proprietário pode tomar como opção esperar, artifício geralmente utilizado em oposição às requisições feitas pelo poder local, causando um atraso considerável no processo de desenvolvimento urbano.

Contudo, o poder público, na prática, recorrentemente se responsabiliza sobre a provisão de infraestrutura, mesmo que isto não seja regulamentado formalmente. A legislação urbanística holandesa não torna explícita a responsabilidade ou direito do poder público frente o provimento do desenvolvimento da terra vinculado aos Projetos Urbanos (Munoz, 2010).

No contexto Holandês, a escassez de terra faz com que os preços aumentem muito rapidamente, viabilizando um retorno econômico de rápida liquidez. Já no Brasil, apesar da disponibilidade física, também se tem escassez de terra por conta da estrutura fundiária. É indiscutível o fato de que a forma de ocupação colonial do território brasileiro contribuiu em grande medida para o quadro fundiário atual. Em

regra, possibilitou a acumulação de terras por parte de uma parcela bastante reduzida da população.

Ao longo do processo histórico percebe-se que em muito se modificou a aceção do direito de propriedade brasileiro, antes absoluto e incondicional, hoje condicionado ao interesse público e assegurado pela Função Social. Apesar do direito de propriedade, o descumprimento da premissa da função social, ou a alegação de utilidade ou interesse público, garante a possibilidade de desapropriação por parte do poder público, mediante justa e prévia indenização. Em teoria, a função social da propriedade restringe o direito de propriedade plena e irrestrita, estabelecendo-se assim como direito coletivo e uma obrigatoriedade que recai sobre o proprietário da terra.

Diante desse quadro, o direito de propriedade só pode existir na medida em que, no uso empregado pelo seu proprietário, for verificado o cumprimento da sua finalidade social. O Estado pode intervir, contra a vontade do proprietário, para que este princípio seja cumprido. Para além da dimensão patrimonial, o direito de propriedade é reconhecido como um direito à propriedade que possibilita o acesso para toda a coletividade aos demais direitos fundamentais: à moradia, à geração de renda mínima, ao trabalho na terra e à dignidade humana.

Segundo Sampaio (1998), a ação do poder público no que diz respeito às necessidades da cidade e da população gera uma legislação de usos (leis de zoneamento ou de uso e ocupação do solo) que busca estabelecer padrões estandardizados de ocupação de determinadas áreas. Mas a desigualdade social é tão grande nas cidades brasileiras que a terra, estruturada e urbanizada, muito rarefeita, acaba se tornando cara demais. As camadas mais pobres da população são obrigadas a ocuparem terras de forma irregular, ilegal ou clandestina, resultando em situações de urbanidade precária. Esta população, excluída do direito de propriedade a partir de seu entendimento mais amplo, acaba por ser alvo fácil de uma prática de troca de favores perversa, quando promete-se, em troca do voto, o desenvolvimento da terra (implementação de infraestruturas de saneamento ambiental, mobilidade e moradia) já ocupada. Este sistema gera efeitos extremamente negativos do ponto de vista social, urbanístico e político.

Nos dois contextos brevemente expostos, mesmo com concepções sobre o direito de propriedade que diferem entre si, na prática o proprietário da terra tem uma posição de forte negociação frente às decisões relacionadas à política urbana. Ora, a propriedade da terra é condição essencial para que o produto imobiliário exista e seja oferecido ao mercado, quem controla a terra em uma localização em particular possui o monopólio dos produtos (habitação, escritórios, comércios, entre outros) oferecidos ao mercado.

Observemos agora os instrumentos regulamentados pela política urbana disponíveis para a superação destas questões, principalmente aqueles diretamente relacionados às restrições ao direito de propriedade.

Em teoria, o poder local na Holanda possui os instrumentos formais necessários para evitar tal dependência sobre o proprietário da terra. O Direito de Preempção (*Voorkeursrecht*) para adquirir a terra; a Taxa de Lucros (*Baatbelasting*) para garantir os meios financeiros necessários para o financiamento do projeto; e a Desapropriação. Contudo é necessário o reconhecimento dos limites destes instrumentos: a aplicação do Direito de Preempção requer, a priori, que o proprietário disponha sua terra à venda; a Taxa de Lucros, raramente é utilizada; a Desapropriação só pode ser aplicada se “necessário”, ou seja, apenas se o proprietário não demonstrar condições de desenvolver a terra conforme o estabelecido legalmente no plano de desenvolvimento (*Zelfrealisatie*), além de ser um processo politicamente sensível e demorado. Hoje em dia a prática da desapropriação só é realizada em casos extremos, e quando usada, basicamente incide sobre os pequenos lotes (e pequenos proprietários de terra) dentro da área de interesse do projeto. Segundo Priemus (2003), os instrumentos urbanísticos existentes, mas devido à sua inoperância, não vem garantindo que o uso da terra por parte de seus proprietários seja realizado de acordo com os objetivos da política urbana.

O Plano de Uso da Terra (plano geral indicativo obrigatório para o território municipal) assim como acontece no Brasil nos Planos Diretores Municipais, já garante o direito do proprietário de construir em sua terra, estipulando principalmente restrições gerais quanto à ocupação do solo (e potenciais

construtivos); desta forma o proprietário possui, a priori, o direito de utilizar a terra de acordo com o que foi estabelecido pelo plano. Destaca-se neste contexto que a **separação do direito de construir do direito de propriedade** ainda não é formalmente regulamentado pela legislação urbanística holandesa.

No Brasil, uma série de instrumentos urbanísticos foram regulamentados (Lei Federal No 10.257/2001) para viabilizar o condicionamento do direito de propriedade à sua função social e ao interesse público.

Destacam-se especialmente dois instrumentos, que apesar de apontarem para objetivos diferentes, são diretamente relacionados à viabilização de Projetos Urbanos. O primeiro deles, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), atua no sentido de viabilizar a estruturação dos assentamentos irregulares cujas características de urbanidade sejam destoantes do resto da cidade formal. O instrumento trabalha simultaneamente com a regularização fundiária e urbanística de áreas que apresentam precariedades físicas. Em determinadas áreas da cidade são estabelecidos parâmetros específicos. De acordo com os princípios gerais do instrumento, as áreas estabelecidas como ZEIS tem prioridade no recebimento de investimentos públicos no que concerne a reabilitação urbana, ou seja, aos Projetos Urbanos.

O segundo instrumento em destaque é a Operação Urbana Consorciada (OUC). A partir da delimitação de áreas específicas na cidade, o poder público pode conduzir um Projeto Urbano que trabalhe especificamente com a atração da iniciativa privada no sentido do compartilhamento dos custos de desenvolvimento em áreas urbanas degradadas. Esta atração se dá através da separação entre propriedade e o direito de construir e da flexibilização onerosa de potenciais construtivos. 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.

Percebe-se que no contexto holandês, o conjunto de instrumentos regulamentados dentro do planejamento e da gestão urbana possibilita uma interferência limitada sobre o direito de propriedade. Em contraposição, a política urbana brasileira tem

à sua disposição uma série de instrumentos que viabilizam tal interferência, pautados por uma concepção de direito de propriedade fundamentado na função social.

Observando o diálogo entre a lei e a realidade, percebe-se facilmente uma lacuna. O termo função social é impreciso enquanto conceito jurídico e utilizado pelo texto da constituição federal com forte carga ideológica (Gomes, 2004). A função social da propriedade, assim como outros pressupostos políticos liberais debatidos anteriormente, foi inserida em um contexto onde a noção de sociedade é fragilizada. É farta a regulamentação sobre o direito de propriedade, e seus instrumentos, mas é intrigante como ainda persiste a lógica da produção legislativa inadequada à realidade social. Em um país como o Brasil, é necessário abordar criticamente o direito de propriedade expresso na legislação. Não se deve desconsiderar que o ordenamento jurídico brasileiro é sujeito a interpretações diversas, que na maior parte das vezes traz à tona o poderio e os interesses das classes sociais mais privilegiadas economicamente.

Apesar da concepção do direito de propriedade brasileiro apontar para uma mudança substancial da cultura política, percebe-se que a propriedade da terra ainda é o grande diferencial do poder econômico entre classes sociais. É na manutenção da propriedade plena, fazendo reservas que jamais serão por utilizadas para fins coletivos, que o poder de barganha e de negociação do “dono da terra” se perpetua. É neste contexto que os instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade vêm obtendo viabilização bastante restrita ou até mesmo deturpada.

3.3.2. Objetivos da política urbana e os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos na Holanda

Antes de tratar sobre os mecanismos viabilizados para a implementação dos projetos urbanos atualmente, e sua relação em respeito aos limites do direito de propriedade, faz-se necessário uma contextualização sumária do recente contexto holandês e brasileiro frente à política urbana das últimas 3 décadas.

3.3.2.1. Política urbana no contexto holandês

Até os anos 80, a maior parte do mercado imobiliário holandês se dava a partir do suprimento de terra desenvolvida (infraestruturada) pelo poder público. O que se convencionou chamar de “Política Ativa de Terras” foi originalmente implementada durante o Estado de Bem-estar Social holandês, quando a massiva produção habitacional era conduzida pelo poder público. Mesmo depois da diminuição desta produção, e de sua necessidade, a Política Ativa continuou a ser defendida por um discurso hegemônico em defesa do envolvimento direto do Estado na produção do espaço urbano. Segundo Munoz (2010), a Política Ativa pode ser dividida em duas fases principais (Figura 74):

Fase 1 - O município adquiria as terras onde o Plano de Uso da Terra apontava para a implementação dos Projetos Urbanos (de expansão ou de recuperação urbana, por exemplo). Partia do princípio que tais áreas não possuíam a infraestrutura necessária para que as novas estratégias adotadas pelo plano fossem viabilizadas com qualidade. Para adquirir as terras não-desenvolvidas (sem infraestrutura), o poder público preferia evitar o uso das desapropriações compulsórias, então oferecia um preço pela terra que garantia a mais-valia fundiária para o proprietário. Quando isto não era possível, oferecia um valor que tinha como base o que a lei de desapropriação estipulava como teto de pagamento pela terra, ou seja, valor da desapropriação era adotado como a referência para a compra. Na prática, a maior parte da aquisição das terras se dava de forma amigável. Este processo assegurava um contexto pouco concorrencial, onde apenas o poder público apresentava-se como comprador em potencial. Havia então uma certa disponibilidade de terra para uma procura caracterizada pelo monopólio público.

Fase 2 – A terra oferecida pelo município, disponibilizada posteriormente para o mercado, tinha preço fixado a partir do custo de seu desenvolvimento (compra preliminar da terra + custos das infraestruturas e equipamentos implantados). Desta forma a qualidade das infraestruturas instaladas era fundamental para o cálculo do valor final da terra. Este preço final ainda alcançava valor abaixo do praticado pelo mercado, o que assegurava maiores lucros para os promotores imobiliários que adquiriam as terras desenvolvidas pelo poder local. O poder local,

como detentor do direito de propriedade da terra, e regulador das permissões para a construção, ainda impunha diversos condicionantes sobre os possíveis compradores no que dizia respeito às restrições e condutas a serem seguidas para assegurar a qualidade do produto da construção (Munoz, 2010).

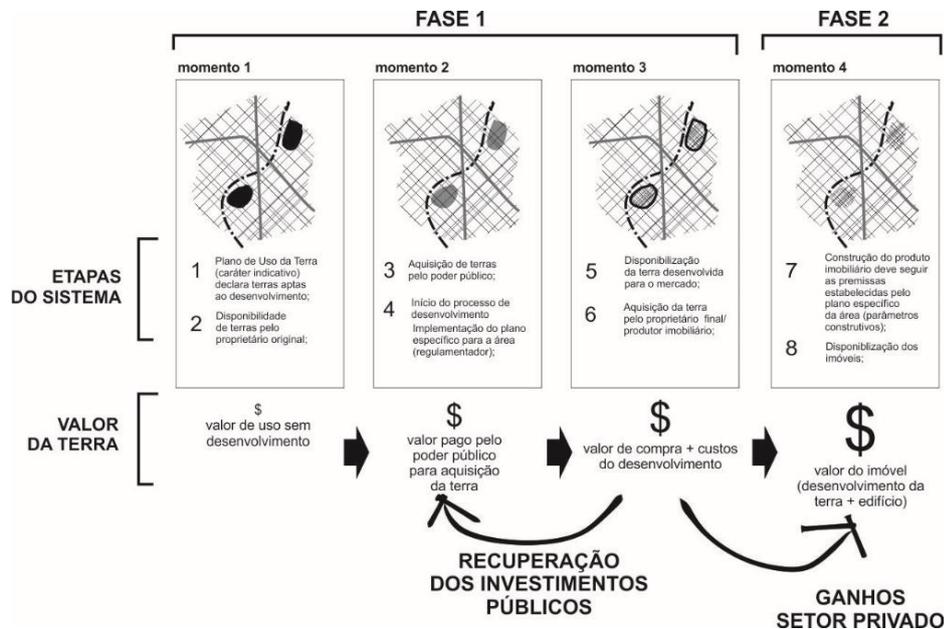


FIGURA 74

Esquema demonstra o processo da Política Ativa de Terras.

Fonte: elaborada pela autora

O poder público operava em monopólio um capital imobiliário (financiamento e terra) em sua fase de transformação em produto comercializável (habitação) de acordo com um Plano de Usos. Assumia a gestão financeira, jurídica e técnica na liberação de terra e sua transformação em mercadoria comercializável. A origem do capital que financiava a incorporação era provida pelos governos provinciais e central, por meio de empréstimos. A renda gerada pela disponibilização da terra desenvolvida para o mercado era voltado ao reinvestimento nesta política urbana. É importante notar que, a Política Ativa de Terras não era adotada como um mecanismo para capitalizar a gestão pública, mas de **recuperar os custos do desenvolvimento da terra**.

Ressalta-se que não recaia sobre o poder público local a obrigação legal para que desempenhasse tal papel, nem era viabilizado nenhum tipo de instrumento urbanístico especial. A Política Ativa tornou-se uma convenção que dizia respeito à conduta do desenvolvimento urbano na maior parte dos municípios holandeses, uma espécie de **institucionalização não formalizada**.

O principal argumento para tal atuação dizia respeito à possibilidade de **garantir maior controle sobre o desenvolvimento urbano**, assim como a **melhor qualidade dos espaços produzidos**. Para viabilizar tais objetivos da política urbana, o poder local assumiu um papel não apenas de regulamentador, o que poderia restringir sua atuação, mais um papel ativo na provisão da terra e estabelecimento das atividades mais adequadas: na implementação de infraestruturas, equipamentos e serviços de acordo com o Plano de Uso da Terra e na monitoração e interferência direta no processo de construção.

Mudanças recentes na política urbana holandesa

A política urbana, apesar de garantida a autonomia do poder público local, atende às diretrizes determinadas pelo poder central. As áreas que devem ser desenvolvidas a partir de investimentos públicos são selecionadas previamente em nível nacional, assim como é definido o montante da produção habitacional social necessária.

No início da década de 90, duas alterações essenciais nestas diretrizes modificaram a essência da estratégia da Política Ativa de Terras. A primeira delas, em 1993, com a ampliação das áreas aptas a serem desenvolvidas. Esta modificação surpreendeu grande parte dos municípios, de certa forma desprevenidos e sem os recursos necessários para a compra de terras em localizações tão vastas. A segunda modificação consistia na abertura para a produção de habitação “de mercado” em maior escala. Quando os municípios puderam iniciar a compra de terras não desenvolvidas, elas já haviam sido negociadas. O setor privado, em um novo contexto econômico, passa a incorporar o capital imobiliário como lógica de investimento.

Estas alterações fizeram com que o poder público não detivesse mais o monopólio no mercado de terras, limitando drasticamente a estratégia recorrentemente utilizada para a recuperação de investimentos e controle do desenvolvimento urbano. Um mercado permeado por um contexto mais concorrencial fez com que o setor privado oferecesse preços ainda mais altos para a compra das terras não desenvolvidas, maiores inclusive do que os que eram praticados anteriormente

pelo poder público. Com a mudança de contexto, destacam-se os seguintes impactos (Buitelaar, 2010; Krabben et al, 2008):

- a grande oferta, a priori, tornou o mercado de terras menos concorrencial e possibilitou possíveis ganhos imobiliários, antes pouco atrativos, tornando-se investimentos potencialmente lucrativos;

- a modificação no contexto econômico geral do país, com aumento de salários, desencadeou mudanças na procura do público consumidor pela habitação de “mercado”;

- com a escalada de preços pagos pela terra, a habitação social passa a não ser mais uma prioridade na produção do espaço. A diferença entre o valor da construção da habitação social da habitação de mercado claramente não foi a responsável direto pelo acréscimo dos preços, mas sim em relação ao tipo de uso;

- o aumento dos valores da terra modificou a habilidade do município em lidar com a aquisição e desenvolvimento da terra;

- a produção habitacional voltou-se para as áreas de regeneração urbana, contudo, esta mudança não tornou a aquisição da terra mais fácil ou mais barata, pois os custos de transação, devido à fragmentação da propriedade, eram ainda mais altos;

- parcelas de terras foram adquiridas por especuladores, processo raro até aquele momento.

A interferência do poder público neste processo de subida de preço da terra foi anulada pelas determinações do Ato de Planejamento Espacial de 1997 (pelo governo central), onde assume-se que a terra deve ser desenvolvida pelo proprietário sobretudo se este mostrar condições e interesse de desenvolvê-la conforme as determinações do Plano de Uso. Neste cenário, o poder público não pôde utilizar o instrumento da desapropriação.

As mudanças no cenário econômico local e mundial tiveram forte influência sobre a condução desta política com o acréscimo substancial da participação da iniciativa privada no mercado de terras. A quebra do monopólio público tornou evidente a

ausência das competências necessárias para prosseguir com a estratégia de desenvolvimento por meio do provimento da terra pública em um regime concorrencial. Cada vez mais se tornou evidente a incapacidade do poder local, a partir da carência de instrumentos eficientes, de alcançar os objetivos da política urbana no que diz respeito à orientação e recuperação integral dos custos do desenvolvimento da terra sem incorrer em risco de perdas financeiras e endividamento.

A segunda mudança, em 2008, quando o impacto da crise financeira mundial e a recessão econômica começaram a afetar a demanda habitacional. Muitas cidades holandesas endividaram-se com o desenvolvimento de terras públicas porque a demanda por terrenos para construção caiu como resultado da recessão econômica. Em tempos de crise, a política de desenvolvimento urbano a partir de terras públicas passou a ser considerada uma atividade de alto risco financeiro (Krabben et al, 2012). A crise também afetou o mercado privado que, ao dispender preços elevados pelas terras não desenvolvidas, acabaram por comprometer os lucros, ao somarem tais gastos à necessidade de desenvolvimento das terras e a baixa procura. Neste sentido, tornou-se recorrente uma reaproximação com o setor público no intuito de reestabelecer parcerias e acordos para financiar o desenvolvimento da terra.

Neste contexto, visando a superação de tais impactos, passou-se a discutir novas formas pelas quais o sistema de planejamento, e sua regulamentação, assim como as restrições frente ao direito da propriedade privada existentes, poderiam contribuir para a retomada dos objetivos da política urbana. Neste novo contexto de envolvimento entre iniciativa pública e privada seria essencial a construção de um acervo de instrumentos que permitisse a regulação do mercado de terras, principalmente no que diz respeito ao risco da perda da qualidade urbana e do aumento contínuo da dívida pública para financiar os projetos que privilegiavam apenas a terra privada. A discussão que pauta a política urbana no atual contexto parece está centrada principalmente **na redefinição do direito de propriedade e nas possíveis formas de recuperação os investimentos públicos.**

3.3.3. Os mecanismos de viabilização de Projetos Urbanos

A atuação direta do poder público no mercado de terras pode ainda ser encontrada predominantemente em áreas de expansão urbana, mas tornando-se um tipo de ação cada vez mais rara. Em um contexto de crise econômica, os países que ocupam posições centrais na economia mundial têm procurado alternativas, na medida em que, aparentemente, se esgota a capacidade de investimento e restringem-se as linhas de crédito. Parte dos mecanismos tradicionalmente utilizados para o desenvolvimento urbano tem se mostrado ineficientes. Então, como alcançar as metas da política urbana neste contexto, sem fazer um uso tão amplo do endividamento público?

O Projeto Urbano vem sendo uma alternativa recorrente que requer dois tipos de investimentos: nas infraestruturas e serviços básicos (os chamados investimentos não-lucrativos) e na construção do produto imobiliário para o mercado (os chamados investimentos lucrativos) (Munoz, 2010). Para a política urbana, a Holanda desenvolveu, ao longo do tempo, duas estratégias principais que tem relação direta com a propriedade da terra e com o financiamento ou recuperação de tais investimentos:

- Quando a propriedade da terra é pública: o valor líquido conseguido com o processo de aquisição e venda da terra pode cobrir os custos dos investimentos não-lucrativos e financiar novos projetos;
- Quando a propriedade da terra é privada: requer compensações financeiras em troca dos investimentos públicos.

Dois tipos de ações principais, desencadeadas diretamente pelo poder público, podem levar à valorização da terra. A primeira se dá em consequência das modificações nas regras pré-estabelecidas pelo Plano Geral de Usos. Normalmente, ao possibilitar as flexibilizações do uso da terra para a viabilização dos projetos, são necessárias também modificações das regulamentações de controle do uso do solo, visando a intensificação da capacidade construtiva e de adensamento. A outra causa da valorização da terra pode ser apontada como consequência dos investimentos públicos em infraestrutura. Como a valorização da terra causada por

tais ações públicas pode então ser recuperada? Munoz (2010) procura diferenciar conceitos semelhantes a este respeito, mas que tem objetivos diferentes (Figura 75).

FIGURA 75

Esquema demonstra os diferentes conceitos frente a recuperação pública de investimentos.

Fonte: adaptado de Munoz, 2010.

| | | |
|--|--|---|
| <p>RECUPERAÇÃO DE CUSTOS:</p> <p>são as contribuições exigidas ao setor privado, equivalentes aos custos e investimentos realizados pelo poder público diretamente relacionados ao desenvolvimento da terra. Além do pagamento dos valores equivalentes, em comum acordo, o poder público e a iniciativa privada podem ainda transferir a responsabilidade da implantação das infraestruturas para o setor privado, de acordo com as premissas estabelecidas pelo setor público. Neste contexto de recuperação, não interessa de fato quem irá implantar, mas quem irá arcar com os recursos necessários para a sua implementação. Este instrumento que posiciona a iniciativa privada como provedora de recursos só foi viabilizado recentemente no contexto Holandês, a partir de 2008. Antes disso, respeitando os limites assegurados pelo direito de propriedade, o poder público de fato não podia exigir tal contribuição;</p> | <p>RECUPERAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA:</p> <p>consiste na recuperação da valorização imobiliária produzida por investimentos públicos, resultantes especificamente destes investimentos. De forma sintética, refere-se ao valor da terra alcançado, depois da implementação das infraestruturas. Quando a política urbana caracterizava-se pela atuação ativa no mercado de terras, esta estratégia era viabilizada pelo monopólio e atuação ativa no mercado de terras pelo poder público, quando era possível obter o retorno da valorização absorvida pelos imóveis depois de disponibilizada para a venda e produção dos edifícios. A recuperação da valorização imobiliária pode ser limitada por não incorporar a valorização causada pelas decisões públicas não diretamente associadas aos investimentos físicos (como a mudança das leis de zoneamento e uso do solo);</p> | <p>RECUPERAÇÃO DA MAIS VALIA URBANA:</p> <p>seria a forma mais ampla de recuperação da valorização, onde todos os fatores pudessem ser computados (investimentos em infraestrutura, decisões sobre a legislação e possibilidade construtiva e de uso, fatores sociais como o aumento da procura por terra). Não existem instrumentos para tal fim.</p> |
|--|--|---|

Especificamente, a Recuperação da mais valia urbana esbarra nos princípios do direito de propriedade, na medida em que se coloca em cheque quem tem o direito de receber os benefícios da valorização da terra. O proprietário ou o poder público?

Sem a institucionalização de novos instrumentos, não existem maneiras eficientes de conter o avanço da aquisição de terras aptas ao desenvolvimento e o ganho sobre a mais valias imobiliárias pelo setor privado. Devido às limitações de interferência pública sobre o direito de propriedade da terra, mecanismos, não regulados pela legislação urbanística, passaram a ser amplamente utilizados.

A parceria público-privada passou a ser viabilizada no sentido de dividir as responsabilidades financeiras no contexto do desenvolvimento urbano. Este tipo de acordo vem se dando por meio de relações contratuais, reguladas pelo direito privado (*building-claim model; joint-venture model; concession model*), onde cada agente (público e privado) assegura o comprometimento na realização de papéis específicos frente o processo de desenvolvimento da terra.

Quando um projeto passa de suas fases de negociação (ou viabilização), as deliberações finais são convertidas em acordos de desenvolvimento, com regulamentações mais detalhadas e regras para aprovação, não apenas físicas, mas também definem arranjos de gestão e financiamento necessários para a implementação do projeto (Figura 76). É neste momento, diferente do que acontecia anteriormente, que o valor das propriedades aumenta

consideravelmente, sem que nenhum tipo de infraestrutura sequer tenha sido implementada.

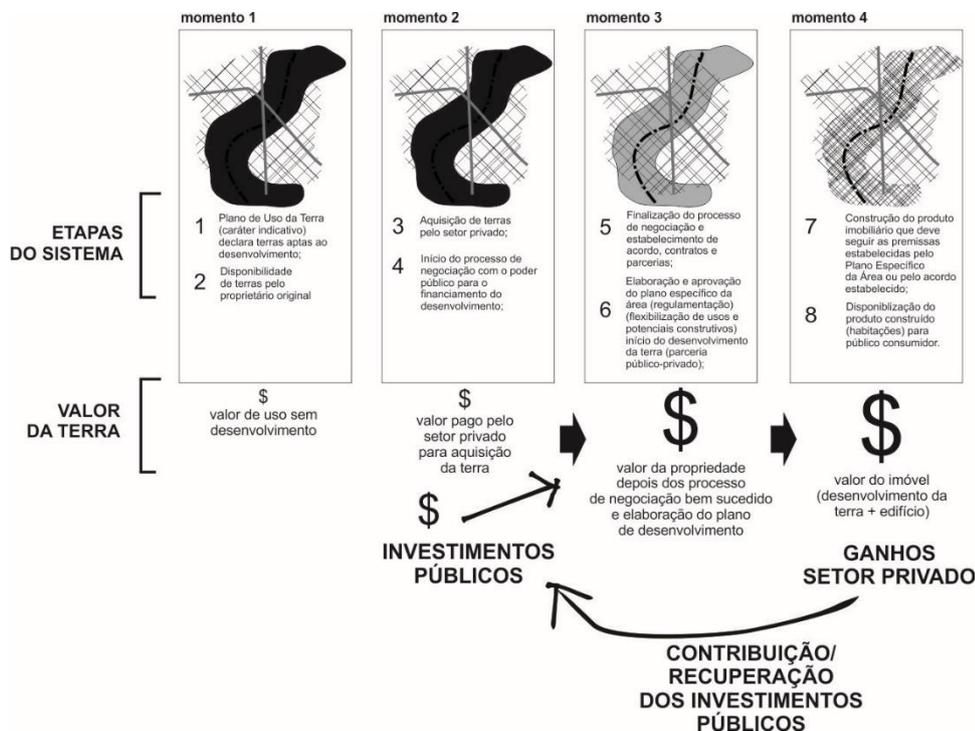


FIGURA 76

Esquema demonstra o processo da “Política por meio de contratos voluntários”.

Fonte: elaborado pela autora.

O que acontece é que na maior parte dos casos observados pela literatura consultada (Munoz, 2010; Heurkens, 2012; Louw, 2008; Majoor, 2006, 2009; Nijkamp et al, 2002; Salet, 2008; Veen, 2009) os detalhes dos processos de negociações e os preços alcançados não têm sido disponibilizados publicamente. Outras questões ainda podem ser identificadas:

- Se o proprietário de terras puder ser beneficiado indiretamente com o projeto (externalidades), ele busca não se envolver diretamente no processo de negociação, assim não sendo obrigado a pagar nenhum tipo de contribuição (*freeriders*), atuação possível na lei holandesa, baseada no direito de propriedade;
- Atraso na implementação dos projetos: o tempo de negociação para a viabilização econômica dos projetos torna-se um elemento comprometedor e também relaciona-se diretamente à propriedade da terra: se for fragmentada, o tempo de aquisição ou de negociação com tantos proprietários diferentes; por outro, se for de poucos proprietários, eles adquirem uma forte posição de barganha frente a posição do poder público durante as negociações;

- Ausência de instrumentos legais que possibilitam a captura das mais-valias fundiárias, ou seja, retorno que o poder público não tem como pode dispor a priori;
- O processo de negociação, feito de forma confidencial, é a marca de um processo pouco transparente e participativo.

Em 2008, o decreto nacional que regulamenta o desenvolvimento urbano e a política de terras no país (*Wet Ruimtelijke Ordening*), determinou duas modificações significativas de conduta: 1) os Planos de Uso da Terra (*Land Use Plan*), que possuíam um caráter predominantemente indicativo e generalista e que facilmente podiam ser alterados, passaram a ter, obrigatoriamente, um caráter regulamentador mais preciso e rigoroso; e 2) Introdução do Plano de Contribuições para o Desenvolvimento (*Exploitatieplan*), que consiste na imposição compulsória de uma contribuição financeira por parte do proprietário das terras sem a necessidade da construção de um acordo preliminar.

Apesar de configurar-se como avanço, destaca-se, contudo, que o Plano de Contribuições tem alcance limitado: as contribuições podem ser cobradas apenas para a construção, e durante o período da implementação das infraestruturas públicas; os custos com a manutenção das infraestruturas não são passíveis de recuperação; os custos com equipamento urbanos não podem ser cobrados; e as contribuições não podem ser cobradas se os promotores não obtiverem lucro com o projeto.

Ainda não existem princípios legais que possibilitem a divisão das mais-valias gerada pelos investimentos públicos ou pela mudança de potenciais construtivos. Tais ganhos continuam a ser um direito assegurado apenas ao proprietário da terra.

Desta forma, mesmo com tais restrições, os acordos privados ainda são opções mais atrativas para o poder público, pois apenas através deles torna-se possível flexibilizar e ampliar as contribuições (já que tais acordos não são regulados pelo Ato de 2008). Para o setor privado, os acordos podem representar maior agilidade no processo de aprovação e implementação do projeto. Além disso os acordos fornecem a possibilidade de:

- Impor ao dono da terra uma contribuição mesmo que poder público não se envolva diretamente com a execução das infraestruturas;
- Incluir um número maior de contribuições do que aquelas possíveis de serem cobradas aos donos da terra por meio do Plano de Contribuições (tais como custos com manutenção, porcentagem de lucros, entre outros).

3.3.3.1. Estudos de caso

Para entender a construção dos mecanismos para viabilização de projetos urbanos relativos aos contratos voluntários, alguns casos no contexto Holandês foram avaliados. A partir de um levantamento bibliográfico inicial, 24 casos⁶ foram identificados e considerados segundo os critérios relacionados no quadro (Quadro 21):

⁶ Projetos urbanos avaliados: South Axis (Amsterdam); De Funen (Amsterdam); Kruidenbuurt Noord (Eindhoven); Kop van Oost (Groningen); Stationskwartier (Breda); Paleiskwartier (Hertogenbosh); Eemskwartier (Amersfoort); Stadshart (Amstelveen); De Witte Dame (Eindhoven); Centrumplan (Heerlen); Sphinx Céramique (Maastricht); Brabantse Poort (Nijmegen); Beurspassage (Rotterdam); Centrumplan (Waalre/Aalst); Park de Meer (Amsterdam); Deelplan 20 (Den Haag); De Laares (Enschede); Het Balkon (Maassluis); Mortiere (Middelburg); Woerdblok (Naaldwijk); Nieuw Crooswijk (Rotterdam); Wagnerplein (Tilburg); De Woerd (Utrecht) e Oud Ijmuiden (Velsen).

QUADRO 21 Variáveis de análise

Variáveis de análise para seleção de os projetos no contexto Holandês.
Fonte: elaborado pela autora.

| Variáveis de análise | Características | |
|---|---|--|
| Tipo de projeto (objetivos) | Áreas de expansão urbana (<i>Greenfields</i>) | |
| | Regeneração de centros urbanos | |
| | Requalificação de áreas degradadas (<i>Brownfields</i> : industrial, portos e linhas ferroviárias) | |
| | Novas centralidades | |
| Programa | Escritórios | |
| | Empreendimentos culturais | |
| | Comercio e serviços | |
| | Lazer (Parques, restaurantes, esportes) | |
| | Habitação social | |
| | Habitação de mercado | |
| | Infraestruturas de transporte | |
| Parcerias (papel na promoção e na participação) | Público | Local |
| | | Regional |
| | | Central |
| | Privado | Proprietários de terras (grandes) |
| | | Incorporadoras e construtoras |
| | | Pequenos proprietários de terras |
| Propriedade da terra do projeto | Pública | |
| | Privada | |
| Direito de uso da terra | Público | |
| | Privado | |
| Mecanismos de viabilização utilizados | Instrumentos urbanísticos institucionalizados (planejamento formal) | Land-use plan |
| | | Direito de preempção |
| | | Desapropriação compulsória |
| | | Plano de recuperação de custos (taxas de desenvolvimento e permissão de construir) |
| | Mecanismos alternativos (planejamento informal) | Política Ativa de Desenvolvimento de Terras |
| | | Acordos voluntários e parcerias público-privadas |
| | | Land readjustment |
| | | Mudanças nas leis de uso do solo durante o processo de negociação e implementação |
| Escala do projeto | Grande | |
| | Médio | |
| | Pequeno | |
| Relevância do projeto | Internacional | |
| | Nacional | |
| | Regional | |
| | Local | |

A seleção dos casos dentro deste universo mais amplo utilizou os seguintes critérios de escolha a partir dos dados disponíveis: áreas de regeneração urbana; utilização de parcerias público-privada; utilização de acordos voluntários entre o poder público e a iniciativa privada (uso de mecanismos informais); modificação de regulamentações anteriores que não favoreciam os projetos e; projetos que encontravam-se em processo de implementação. Utilizando estes critérios de seleção os projetos De Funen, localizado em Amsterdã; Kruidenbuurt Noord, em Eindhoven; Kop van Oost, em Groningen; Stationskwartier, em Breda foram avaliados segundo os seguintes critérios (Quadro 22):

| | | |
|------------------------|--|--|
| Contexto | Econômico e político | QUADRO 22 |
| | Governança urbana | |
| | Política urbana e sistema de planejamento | |
| Organização do projeto | Organização e responsabilidades | Critérios de avaliação dos projetos selecionados |
| | Financiamento (riscos e retornos) | |
| | Legal (regulamentações urbanísticas pré-estabelecidas) | |
| Gestão e mecanismos | Formais | Fonte: elaborado pela autora. |
| | Informais | |

De Funen, Amsterdã

Consiste em um projeto de regeneração urbana, em uma área a leste do centro de Amsterdam. Em 1991, o Plano de Estruturação de Amsterdam (Plano indicativo), propôs o desenvolvimento de toda a área pautando-se na estratégica de regeneração (modificação de usos e parcelamento). A área encontrava-se abandonada economicamente, e muitas partes arrendadas à vários inquilinos.

O maior proprietário de terras, a *Dutch Railways*, não tinha interesse no projeto, e nem tinha interesse em vender a terra para o município. O projeto ficou congelado até uma grande empresa de incorporação (IBC) mostrar interesse.

Em 1997 a *Dutch Railways* e a prefeitura assinaram um acordo de desenvolvimento. Isto facilitou a venda das terras ao promotor interessado. Em 1999, a prefeitura assinou um outro acordo de desenvolvimento, desta vez com a empresa *Heijmans*⁷. As regras de ocupação pré-existentes (aprovadas em 1993) não se adequavam as expectativas do novo promotor, então um novo plano foi aprovado no ano 2000.

Vários planos indicativos (1991,1993 – onde muitos aspectos gerais do programa do projeto foram estabelecidos: áreas para habitações sociais, escritórios, espaços públicos) precederam o primeiro acordo em 1997. Estes planos gerais davam alguma certeza no que diz respeito às possibilidades construtivas do projeto, inclusive dimensionando alguns custos, mas não especificando quem deveria pagar por eles.

⁷ Em 2002, a IBC foi comprada por uma outra empresa, a Heijmans, que ainda detém os direitos de desenvolvimento da área.

O município acabou por assumir grande parte dos custos de desenvolvimento do projeto: reestruturação de uma rodovia adjacente a área do projeto, e parte dos espaços públicos (estacionamentos e o parque urbano).

Kruidenbuurt Noord, Eindhoven

Localizado na região sudeste ao centro da cidade, o bairro foi construído em 1930. No final do anos 90, os primeiros indicativos de regeneração foram apontados. Das 850 casas existentes, 750 haviam sido demolidas ou iriam ser. 45% das 650 novas habitações planejadas deveriam ser voltadas para habitação social.

Em 1994 o município vendeu a terra a uma associação habitacional (*Trudo Stichting*), tendo sob sua propriedade 50% da área, enquanto que o município detém a propriedade e responsabilidade sobre os equipamentos e espaços público em geral (41% da área). As 100 casas originais restantes (que resistiram) são de diversos pequenos proprietários.

Em 2004 a associação habitacional e o município fecharam um acordo de desenvolvimento, e um novo *Land-use plan* foi aprovado em definitivo em 2005.

Vários planos indicativos (1999 e 2001 especialmente, onde eram especificados os programas e as áreas de cada tipo de uso, descrevendo de forma vaga o espaço público, dando certa certeza com relação aos potenciais construtivos) precederam o primeiro acordo em 2004. Neste ano o município firmou um acordo com a associação habitacional, onde o município se comprometia em subsidiar porcentagens específicas nos projetos de regeneração urbana de cunho habitacional (no caso de *Kruidenbuurt*, cerca de 9 milhões de euros), cabendo às associações as contrapartidas para o restante do desenvolvimento do projeto. Por causa deste acordo, vem sendo mais clara a atuação destes agentes. Salientando que as associações de habitação e a prefeitura tem uma relação próxima de parceria, deste a época da Política Ativa de Terras utilizada anteriormente.

O município arcou com um terço do total dos custos da infraestrutura do entorno da área de projeto, mas que serve diretamente a área. O promotor (associação de habitação) arcou com os demais 2/3.

Kop van Oost, Groningen

Localizada a leste do centro da cidade de Groningen, a área fica ao longo de uma rodovia principal (*the Sontweg*), que será a conexão principal entre o centro da cidade e uma nova área de expansão urbana (*Meerstad*).

Anteriormente a área era ocupada por indústrias de processamento de madeira. Quando o projeto foi iniciado, em 2000, a área já estava desocupada. No projeto, as casas remanescentes deveriam ser incorporadas, e a rodovia renovada. Com relação à propriedade da terra, cerca de 60% pertencia a empresa *Houtgroup-Pont Eecen* (indústria de processamento de madeira), e a maior parte destinada ao espaço público já pertencia ao município. Os 4% restantes pertenciam à vários pequenos proprietários. O plano geral da cidade de Groningen (plano indicativo de 1996), apontava para um projeto voltado para o uso misto (habitação e comércio).

Um pequeno promotor imobiliário (*Jaap Hollesrelle*) comprou as terras da empresa de madeira para iniciar o desenvolvimento da área. Depois de algumas rodadas de negociação com a prefeitura, a terra foi revendida em 2001 para a incorporadora IBC (esta, por sua vez, comprada posteriormente pela *Heijmans*). O desenvolvimento da área foi iniciado a partir do acordo feito em 2005, entre a IBC e o município, e um novo plano de ocupação foi aprovado em 2006. Em 2007 as intervenções foram iniciadas.

Vários planos indicativos (1996, 1999, 2004: planos de zoneamento sem muita especificação) mas que davam alguma certeza frente às capacidades construtivas, precederam o primeiro acordo em 2005. Contudo, não vinham expressos nenhum detalhamento frente às possíveis contribuições financeiras dos agentes privados.

O município pagou por uma pequena parte dos espaços públicos, e cobriu inteiramente os custos da reforma da rodovia que dá acesso à área. O governo central subsidiou 25% dos custos da descontaminação do solo. O promotor pagou pelo resto: construção da maior parte dos espaços públicos.

Stationskwartier, Breda

Localizada ao norte do centro de Breda, a área conforma o envoltório da estação ferroviária. Desde 1980, os planos indicativos do município identificaram a área da estação como de renovação. Em 1998 o governo central indicou a área como um dos seis “projetos chave”, ou seja, uma das seis estações que conectariam o sistema holandês à rede de alta velocidade.

Tanto o governo central quanto o provincial se envolveram no projeto, principalmente com a liberação de subsídios. Todo o processo de negociação, envolvendo as 3 esferas de governo e o proprietário das terras e a *Ducht Railways* (detentores de cerca de 90% do total das terras envolvidas pelo projeto, o que inviabilizava a aquisição compulsória da terra), foram cristalizados em diversos acordos. O projeto que consiste na reconstrução total da estação, foi viabilizado com a aprovação do *Use-Plan*, em 2007.

Vários planos indicativos (1980, 1998, 2000 e 2003/2005 quando foi aprovado o *master plan* da área, onde eram especificadas as capacidades construtivas para cada uso. Neste plano, contudo, não estavam especificados os espaços e vias públicas) precederam o primeiro acordo em 2006. No caso específico, dado o envolvimento das outras esferas de governo e o próprio escopo do projeto, parte dos recursos para o financiamento já estavam garantidos, fornecendo alguma previsão do restante das contribuições, que foram fechadas no acordo de 2006. A forte posição de negociação do proprietário das terras nas negociações pode explicar a demora deste processo.

Subsídios municipais, do governo provincial e central cobriram 2/3 dos custos totais do projeto: estradas públicas, e parte do restante das infraestruturas. O promotor (*Dutch Railways*) arcou com o restante.

3.3.3.2. Avaliação geral da implementação dos projetos

No contexto holandês, as prefeituras aprovam, em uma primeira fase planos indicativos (zoneamento geral da cidade), que apontam as possibilidades futuras para as áreas de desenvolvimento (*Structure Plan*). As localizações e os limites das

áreas de desenvolvimento podem ser delimitadas livremente pelo município (não existem restrições). Esta estratégia tem como objetivo criar o primeiro dimensionamento com relação às possibilidades de construção e lucro, mas não esclarecem quais as possíveis contribuições financeiras por parte do setor privado.

Não existiam determinações expressas do tempo em que deve ser aprovado o plano específico da área, podendo ser aprovado a qualquer momento. Nos casos estudados, os planos de desenvolvimento, junto ao escopo mais específico do projeto urbano, são aprovados posteriormente, após todo o processo de negociações finalizado. Ou seja, a priori as contribuições são definidas antes do detalhamento do projeto urbano.

Legalmente o sistema de planejamento Holandês requer que este detalhamento se dê antes que as negociações entre os atores, mas na prática, os municípios aguardam até o último instante, depois das negociações serem realizadas e os acordos e contratos firmados, para aprovar os planos específicos, ou modificar os anteriormente aprovados. Como a propriedade da terra, na maior parte das vezes encontra-se sob domínio privado, a retenção do desenho do plano específico é vista como instrumento chave de negociação por parte do poder local frente à possibilidade de recuperação de custos.

Neste sistema, o poder local geralmente aguarda até ter garantias para a contribuição, antes de aprovar os planos, que assumem um papel de moeda de troca, uma segurança para os municípios. Ressalta-se que, formalmente, os municípios não têm como fazer com que o plano específico da área seja condicionado ao acordo de desenvolvimento firmado anteriormente.

Esta condução, no entanto, coloca em risco o desenvolvimento do projeto, pois as empresas, se se sentirem prejudicadas, podem apelar e questionar judicialmente o não cumprimento do contrato, dificultando a construção de um discurso claro do poder local.

Existe ainda a possibilidade de alterar o plano específico a qualquer momento. Inclusive no escopo do plano pode vir já expressa a permissão para sua futura modificação. Isto tornou-se uma prática extremamente recorrente nos projetos

nos anos 80 e 90. Pode-se estabelecer, no entanto limites para tais modificações, quais sejam: delimitações do que pode ser alterado; usos que podem ser substituídos por outros; modificação dos potenciais construtivos, não alterando substancialmente os objetivos iniciais do plano. Fica claro que para os casos estudados, que as possibilidades de alteração dos planos, contudo, não tratavam do dimensionamento de novas contribuições. Os acordos de desenvolvimento (eminentemente financeiros) haviam sido estipulados anteriormente da aprovação do plano de uso.

Parece então, que com muita facilidade, os planos específicos são flexibilizáveis de acordo com o processo de negociação. Não são também previamente estabelecidos limites para as áreas de projeto (mínimo ou máximo). Por vezes, uma mesma área de projeto, é composta por vários pequenos micro-planos de ocupação. Nos casos estudados, os limites dos projetos, de grande escala, são dimensionados a partir dos limites das propriedades. Percebe-se que a delimitação das áreas geralmente abrange apenas aqueles proprietários que encontram-se “aptos” a desenvolver a terra. Depois de 2008, estes mecanismos de flexibilização foram enrijecidos.

3.3.3.3. Mecanismos e as possibilidades de recuperação de custos

As certezas criadas com os planos indicativos podem ter efeito negativo sobre as contribuições, pois enfraquecem o poder de negociação dos municípios, pela subida de preços dos terrenos nas áreas em questão. Contudo, nos casos estudados, a aprovação do plano específico só depois das negociações finalizadas com sucesso, fortaleceu o poder de negociação das prefeituras de forma positiva no que diz respeito a captura de contribuições. Ou seja, a utilização do plano de uso como ferramenta de negociação tem possibilitado um maior volume de contribuições, até mesmo alcançando recuperação das mais-valias, o que vai além das meras contribuições para cobrir os custeios.

Nos casos estudados, contudo, quando no primeiro momento já se sinalizava o montante necessário para as contribuições futuras, o retorno foi ainda mais significativo. Quando as contribuições não ficaram claras nos estágios mais iniciais de negociação, isso possibilitou o aumento dos preços da terra nas áreas de

projeto. Os proprietários esperaram ser capitalizados para “pagar” as futuras contribuições. A certeza frente às contribuições ajudou a dimensionar o “preço justo” da terra. Elas foram utilizadas para o dimensionamento do cálculo inicial do preço da terra, reforçando o papel da prefeitura nas negociações.

O caso é que, até 2008, os instrumentos vinculados ao planejamento urbano eram muito restritos apenas ao plano de zoneamento, que não incluía as contribuições ou determinações da implementação no tempo. Todas estas limitações podem ser percebidas nos estudos de caso apresentados. As regulamentações só poderiam estar diretamente relacionadas à capacidade construtiva e aos usos específicos, ou seja, estavam diretamente relacionados ao desenho geral das infraestruturas e das possibilidades construtivas gerais por meio do zoneamento. A partir deste desenho, os planos não podiam mais conter:

- A inclusão de habitação social nos projetos. Alguns podem até mencionar, mas não tornava-se obrigações expressas;
- A inclusão de qualquer obrigação frente às contribuições financeiras;
- A inclusão de regulamentações quanto ao tempo de implementação do projeto (*deadlines regulations*).

Estes limites geraram casos de que, nos contratos realizados entre os atores, alguns acordos estabelecidos não puderam vir posteriormente expressos no plano de uso. Em 2008, o *Physical Planning Act* introduziu um novo desenho do plano de uso, além do Plano de Contribuições para o Desenvolvimento, que pode incluir inclusive orientações frente a implementação do projeto.

Em todos os casos estudados, o poder público efetuou pesados investimentos na infraestrutura primária dos projetos. Não só o poder local, mas os outros agentes públicos também são constantemente envolvidos pelos programas de subsídios. Esta diretriz, no entanto, encontra-se nas premissas da política nacional conduzida pelo Ministério de habitação, planejamento e ambiente para a alocação de recursos em áreas de regeneração urbana entre municípios, associações de habitação, investidores do mercado imobiliário e promotores imobiliários. De acordo com tais recomendações, o poder público é o responsável por viabilizar financeiramente a

reabilitação das infraestruturas, pelo menos quando os espaços públicos apresentam degradação e é necessário reconfigurá-lo para que atenda a qualidade urbana exigida. É válido ressaltar que os custos com equipamentos públicos não estão incluídos do escopo dos projetos, devendo ser financiados exclusivamente pelo poder público.

Nos projetos analisados, apenas dois incluíram algum tipo de habitação social em seu escopo básico. Parece claro que nos projetos de regeneração urbana, onde há envolvimento do setor privado, não há muito espaço para a produção de habitação social, e se há, os custos de implementação são arcados pelo poder público.

O Ato de Planejamento Físico (2008) incluiu a possibilidade, no plano de regulação, de incluir a obrigatoriedade de certas porcentagens nos projetos vinculadas à produção de habitação social, mas não a localização desta produção no projeto em si. As modificações de 2008 ainda incluíram o Plano de Contribuições para o Desenvolvimento, um cálculo preliminar dos custos para o desenvolvimento do projeto, determinação de outras contribuições específicas para a produção de habitação social; e o calendário de financiamento e implementação. Estas modificações buscaram reparar os limites do sistema anterior.

Com tais modificações, um esboço do Plano de Contribuições para o Desenvolvimento em uma primeira fase de negociações pode deixar claro, e de forma inquestionável que o projeto só pode ser autorizado pela gestão pública a partir da certeza das contribuições, fortalecendo a posição do município nas negociações. Outra opção viabilizada foi o condicionamento da aprovação do projeto (e as permissões para a construção) em troca do pagamento de antecipado de contribuições (sem que o plano específico tenha sido aprovado ainda).

A não concordância por parte dos promotores frente ao Plano e às contribuições pode dar margem ao município para alegar a inviabilidade econômica do projeto (ou que não pode arcar com este déficit), e negar-se de iniciar os procedimentos administrativos relativos ao projeto. Contudo, a legislação reconhece a legitimidade dos acordos financeiros realizados antecipadamente, e caso estes atendam as contribuições necessárias, o plano de uso já pode ser aprovado sem a necessidade que o Plano de Contribuições seja de fato necessário.

3.3.3.4. Construção de um instrumento alternativo

O desenho de um novo instrumento vem sendo amplamente debatido no contexto holandês no sentido de possibilitar o alcance mais eficiente dos objetivos da política urbana por meio dos Projetos Urbanos: *o Land Reajustment*.

Em outros países (Inglaterra e Espanha, por exemplo), o Land Reajustment é utilizado como instrumento que possibilita ao município assumir compulsoriamente o direito de desenvolver uma área relacionada a um Projeto Urbano. Ou seja, o poder público não mais torna-se dependente do proprietário, seja ele passivo (especulador) ou ativo (o promotor imobiliário), principalmente quando a minoria dos proprietários não colabora ou se recusa a se envolver no projeto. O *Land Reajustment* também pode assumir um formato colaborativo (se a maioria dos proprietários concordarem com a intervenção). É importante perceber que o instrumento não só possibilita que o poder público faça a implantação da infraestrutura, mas que aponte qual o agente que será responsável por provê-la, inclusive investidores que não tenham necessariamente terras na área do projeto (Figura 4).

Já utilizado para viabilização de estratégias de desenvolvimento rural, o Land Reajustment é ainda uma novidade não implementada no contexto urbano holandês. O que se destaca principalmente neste instrumento é que o direito de propriedade é protegido e assegurado, e que a compra de terras de forma antecipada pelo poder público não se torna um fator essencial ao desenvolvimento da área, evitando assim riscos financeiros indesejados. A recuperação dos custos da implementação do projeto pode ser viabilizada pela captura das mais-valias, e os lucros conseguidos, que ultrapassam o custo da infraestrutura, podem ser divididos, conforme negociação anteriormente acordada, entre poder público, provedor das infraestruturas e os proprietários da terra. De forma sintética, são descritas abaixo as etapas de implementação do *Land Reajustment*:

Etapa 1 - transferência temporária da propriedade da terra: os proprietários das terras localizadas especificamente nas áreas dos projetos de requalificação urbana, transferem temporariamente os direitos de propriedade para o poder público, ou para outro agente a ser responsabilizado pelo desenvolvimento daquela terra

visando a facilitação da implantação do projeto naquela área específica. Para isso, antecipadamente deve ser procurado um amplo consenso frente as questões financeiras de viabilização do projeto e o valor da terra antes e depois das melhorias.

Etapa 2 – participação compulsória: se a minoria dos proprietários de terras na área do projeto não concordarem com o processo, a desapropriação compulsória pode ser utilizada, ou os proprietários podem ter sua participação desencadeada de forma compulsória.

Etapa 3 – recuperação da propriedade: depois de implantado o projeto, o direito de propriedade volta a ser dos proprietários originais (ou uma parcela equivalente a original), pois o poder público adquire no processo porções de terras voltadas ao desempenho de serviços públicos.

Etapa 4 – pagamento de contrapartidas e mais-valias: os proprietários originais, beneficiados com os ganhos pela valorização da terra possibilitados pelos investimentos públicos, pagam valores proporcionais à mais-valias fundiárias para a cobertura dos custos de desenvolvimento. Todos os proprietários originais devem contribuir com os custos de desenvolvimento da terra (o projeto urbano em si) e estes valores não podem ser negociados ao longo da implementação do projeto, mas à priori.

Ressalta-se mais uma vez que há uma diferença estrutural que impede que seja feita uma simples transposição dos possíveis resultados obtidos na Holanda para o Brasil. De fato, nos países industrializados, quando se fala em mercado, fala-se na esmagadora maioria da população. Logo, políticas públicas que trabalhem em parceria com a iniciativa privada, garantindo-lhe ganhos em troca de contrapartidas que “dinamizem” o mercado, estarão atingindo, mesmo que em graus variados, o conjunto mais geral da população. Já no Brasil, essa escolha a priori já antecipa uma tendência de concentrar ainda mais as oportunidades econômicas e uma porção muito restrita da população.

Entende-se que a construção desse tipo de parcerias supera o conceito de recuperação das mais-valias.

A visão da terra como um bem produzido permite a conclusão que a sua oferta pode ser controlada, e nesse sentido se destaca o papel dos promotores imobiliários e do Estado. É verdade que esses dois agentes, entre outros, têm ao longo do tempo despendido grande quantidade de recursos na formação de áreas diferenciadas dentro do tecido urbano. Assim, os efeitos úteis de aglomeração, utilizados por Ribeiro (1997), ganham um novo sentido. Tais efeitos não seriam resultado da reunião ao mero acaso de elementos que permitem a formação de efeitos úteis de aglomeração, mais da ação convergente de diversos agentes, que ao longo de um tempo que pode ser mais ou menos longo, leva à concentração de grandes somas de trabalho social numa mesma área. A valorização de uma área representaria, portanto, nada menos que o acúmulo de valor-trabalho, materializado em forma de objetos espaciais, numa determinada área ao longo do tempo.

O espaço como força de produção, como produto acima de todos os produtos, nos leva além da questão do preço da terra e seu retorno - renda, para a questão crucial de como a cidade é produzida, segundo que interesses e como essa produção é controlada pelos agentes capitalistas de forma a se obter lucro.

Vimos até o momento que a relação entre Estado e Mercado, e sua influência na estruturação da governança urbana, de fato possui efeito significativo nas delimitação da política urbana e suas prioridades. A implementação destas prioridades se dá mais explicitamente pela realização de Projetos Urbanos. A terra e a propriedade privada associada ao processo de incorporação, pode ser visto como o principal conjunto de elementos e processos que criam as condições adequadas para o desenvolvimento urbano de cunho neoliberal, viabilizado por uma estrutura institucional e mecanismos específicos da política urbana.

Pode-se identificar 3 categoriais conceituais de mecanismos que procuram 1) modelar (flexibilizar) as regulamentações; 2) estimular o mercado; e 3) capacitar o mercado.

As regulações ainda são previamente construídas e utilizadas legalmente para estabelecer, antecipadamente, as condições gerais para ação do mercado, assim como garantem a projeção de uma possível rentabilidade de investimentos. Estes

instrumentos, principalmente os planos urbanos, se propõe a controlar o desenvolvimento, restringem os parâmetros da ação do mercado no espaço urbano.

Os Projetos Urbanos pressupõem grande movimentação de capital e envolvem uma rede complexa de agentes: empresas, investidores e Estado. A relação do tempo destes projetos alterou-se muito. Agora relaciona-se diretamente ao “senso de oportunidade”.

Por mecanismos de exceção entende-se um conjunto de práticas que tem por objetivo responder a uma urgência e obter um efeito imediato. Isto possibilitado por um discurso apoiado em um regime de poder econômico quase inquestionável dado os seus possíveis efeitos. Outras questões urbanas parecem perder a capacidade de se sobrepor ou se opor a este regime. Nesse sentido, interessa analisar as relações sociais e o processo pelo qual os mecanismos de exceção são construídos e aplicados. Os mecanismos, no entanto, são pragmáticos e tiram de sua essência qualquer tipo questão política e se apoiam no legalismo.

A política de desenvolvimento urbano Holandês, baseada na interferência direta do poder público no mercado de terras, geralmente é apresentada como caso especial, ou até como modelo de referência a ser seguido. Contudo, nos últimos 30 anos, esta política urbana vem sucumbindo às pressões econômicas, principalmente aquelas relacionadas ao financiamento dos projetos e ao mercado de terras, hoje não mais operando em monopólio estatal. A busca por experiências em outros contextos e a construção de novos instrumentos que possibilitem outras abordagens da política econômica e urbana no país vem sendo viabilizadas, principalmente no que se refere a ampliação da participação do setor privado em todas as etapas do desenvolvimento urbano, principalmente em seu financiamento.

No contexto brasileiro, entretanto, este mesmo objetivo tem obscurecido uma realidade caracterizada pela submissão dos interesses públicos à um poder público autoritário eminentemente privatista. Como resultado disto, acompanha-se, durante os últimos 10 anos, o crescimento de estratégias e investimentos especulativos no mercado imobiliário e no valor da terra, e o crescimento da força

de negociação dos incorporadores de terras como agentes centrais no desenho da política urbana nacional.

Considerações finais do capítulo

A questão clássica para o entendimento sobre a produção do espaço urbano orbita em torno do favorecimento da acumulação privada pela instrumentalização pública. Parece ser aceitável, no entanto, que de acordo com a capacidade de retorno público, esta condição pode passar a ser compreendida e gerenciada de uma forma a procurar equilibrar o máximo possível as relações de ganhos visando um retorno mais coletivo e democrático.

O componente essencial desta questão diz respeito a captação das mais-valias fundiárias. Como visto, a mais-valia é gerada a partir de três elementos: do monopólio da terra, dos custos de desenvolvimento da terra e da localização. O controle da gestão desses processos é um elemento fundamental para a garantia de retorno, seja ele público ou privado.

As reestruturações urbanas, por meio de intervenções pontuais ou Projetos Urbanos, são capazes de modificar os componentes da geração de mais-valias. A gerência dessas intervenções tem assim significativa relevância e as formas de controle transitam entre a regulamentação e sua flexibilização quando necessário. Neste ponto se coloca a contradição do papel do Estado, responsável por essa gerência. A operação por parte do Estado não é neutra, e atua favorecendo setores da sociedade que historicamente exercem um poder hegemônico.

A formação social, política e econômica brasileira, principalmente nordestina, foi forjada em uma posição periférica do ponto de vista de uma gerência macro do sistema capitalista. O reflexo disso pode ser verificado na adoção, por parte do Estado, de uma postura dependente e simbiótica frente aos setores hegemônicos. Esta postura contraditória é tão clara que as excepcionalidades desencadeadas pelos interesses pontuais passam a ser mecanismos de praxe para a gestão do espaço urbano.

Parecendo como um extremo antagônico, a experiência Holandesa contribui no sentido de indicar possíveis caminhos para tratar de forma diferenciada um contínuo enfraquecimento do Estado frente a lógica de acumulação do capital visando um estreitamento ainda maior de parcerias. Um Estado mais ativo não seria então aquele que controla o sistema, mas aquele promove e gerencia a geração de mais-valia.

No capítulo que segue, será realizado um trabalho de dimensionamento da capacidade do Estado, no contexto de Fortaleza, de exercer essa gerência a partir de um mecanismo que excepciona vantagens vinculadas à produção do espaço urbano, a Operação Urbana Consorciada.

**Capítulo 4. Regimes de exceção e mobilização das
mais-valias: avaliação dos casos.**

Introdução

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? Procura-se verificar os custos e retornos econômicos e urbanísticos frente a eficiência dos Projetos Urbanos Imobiliários viabilizados por Operações Urbanas em Fortaleza, no sentido de avaliar sua pertinência enquanto política urbana que justifique sua continuidade enquanto política pública¹. A pertinência que se quer medir diz respeito aos aspectos preconizados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, ou seja, o direito à cidade expresso pela função social, a democratização das instâncias decisórias no que diz respeito ao trato da cidade e a geração de dinamismo socioeconômico, de forma democrática e incluyente.

Para melhor precisar a abordagem, a avaliação se concentra nas etapas que caracterizam a mobilização das mais-valias. Para cada uma das etapas foram determinados critérios específicos que permitem aferir o maior ou menor alcance ou sucesso de cada aspecto.

A base empírica da avaliação concentrou-se nas cinco Operações Consorciadas desencadeadas na cidade de Fortaleza entre os anos 2000 e 2011, todas ainda em processo de implementação como visto no segundo capítulo do trabalho. Neste contexto, observou-se estágios diversos nos processos de implementação, o que restringem a comparação entre elas e uma verificação completa de resultados, contudo não inviabiliza uma abordagem dos processos até então realizados.

Em um segundo momento, foram elencados três componentes de análise pelos quais se extrai possíveis conclusões frente o alcance das premissas desejadas pela política urbana: a redução das desigualdades socioespaciais por meio do

¹ A Prefeitura Municipal de Fortaleza tem sinalizado amplamente a intenção da adoção dessa postura, ao assumir as OUCs enquanto estratégia de desenvolvimento urbano.

desenvolvimento urbano. Apesar dos resultados adversos, como se verá, a ideia geral é reconhecer por meio dos problemas, possíveis novas perspectivas.

4.1. Construção dos indicadores de avaliação

A Mobilização das mais-valias em Projetos Urbanos é entendida pelo domínio/gerência do circuito que viabiliza a mais-valia fundiária. Este circuito é formado pelas seguintes etapas:

- 1) **na viabilização** é realizada a escolha da localização, a construção legal, política e financeira do projeto. Nesta etapa de negociação acontece o todo o processo de planejamento físico-financeiro;
- 2) **na construção** quando se processa a consolidação do espaço físico;
- 3) **a captação** da mais-valia pode ser dimensionada quando os novos espaços e produtos imobiliários a eles vinculados alcançam o mercado a partir do dimensionamento de seu preço;
- 4) **a recuperação e distribuição** de mais-valia imobiliária seria a etapa quando se concretizariam os acordos firmados na etapa de viabilização, que possibilitariam o reinvestimento na cidade em novos projetos de caráter redistributivo.

Tais etapas não são desencadeadas linearmente, mas a partir de um entrelaçamento e sobreposição e não necessariamente os projetos tem permeado a todas as etapas.

A avaliação dos Projetos Urbanos viabilizados pelas Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza se concentra nas etapas que caracterizam a mobilização das mais-valias descritas acima. Para cada uma das etapas foram determinados critérios específicos que permitem aferir o maior ou menor alcance ou sucesso de cada aspecto. A construção dos indicadores leva em conta uma ordem sugerida na qual o ótimo desenvolvimento do projeto poderia seguir. Para cada um dos critérios de avaliação elencados uma pontuação que varia de 1 a 0 é aferida visando o atendimento ou não da premissa estabelecida. Consideramos não ser pertinente a aceitação de atendimento parcial do indicador estabelecido, visto que tornaria a

avaliação muito vulnerável às mudanças que continuam a ser processadas concomitantemente à realização da pesquisa.

Os quadros que seguem apresentam o conjunto de indicadores, sua descrição e o detalhamento dos critérios de avaliação elencados para cada uma das etapas que caracterizam a mobilização das mais-valias fundiárias. Na etapa de **viabilização** esses critérios incidem sobre características vinculadas a construção da pertinência do projeto, a participação da sociedade, a preparação institucional para a condução do processo, o dimensionamento de custos e possíveis benefícios e a legitimação legal da exceção. Nesta etapa as negociações entre os diferentes atores são realizadas (Quadro 23).

| Indicador | Descrição do indicador | Critério de avaliação | QUADRO 23 |
|--------------------------------------|---|---|---|
| Aproximação | Avalia a pertinência do projeto frente aos marcos gerais do planejamento da cidade que definem as orientações básicas das ações prioritárias. | Delimitação no Plano Diretor como área prioritária. | Indicadores do processo de viabilização. Fonte: elaborado pela autora. |
| | | Projeto de iniciativa pública | |
| | | Projeto reivindicado por algum setor da sociedade civil. | |
| | | Razoabilidade do projeto a partir da localização frente às demandas socioeconômicas da cidade. | |
| | | Capacidade de gerar efeitos em cadeia, ou seja, repercussão positiva para o restante da cidade. | |
| Construção pública e coletiva | Processo de participação e colaboração continuado. | Existência de espaços legítimos de participação pública. | |
| | | Dinâmicas de participação distribuídas no tempo. | |
| | | Verificação da flexibilidade das propostas para com aspectos conflitivos e consensuais. | |
| Plano geral | Aproximação dos problemas e do desenho urbano: diagnóstico e proposta. | Consideração das condições físicas, econômicas, ambientais e sociais que caracterizam o ambiente onde se insere o projeto. | |
| | | Desenvolvimento de concursos ou licitações públicas para o desenvolvimento do projeto. | |
| | | Definição de um desenho urbano que esclareça a proposta. | |
| | | Formação de base documental consistente que sustente um processo de tomada de decisões e riscos. | |
| Negociação | Esclarecimento do dimensionamento do montante inicial de investimento necessário frente à descrição dos efeitos que se espera alcançar. | <p>Avaliação quantitativa: quantidade de terra afetada, porcentagem de terra comercializável, custo das infraestruturas necessárias, simulação do volume das edificações possível e da mais-valia imobiliária.</p> <p>Estabelecimento do compromisso e forma de transferência do proprietário das terras/empreendedor/incorporador para o estado de parte da mais-valia alcançadas: definição dos mecanismos de recuperação e redistribuição das mais-valias.</p> <p>Formas de financiamentos preferencialmente de capital privado.</p> | |

| | | |
|--|---|--|
| | | Estabelecimento do que se propõe para o evento, paisagem ou lugar como base para a discussão com os demais atores; |
| Constituição da instituição promotora | Instituição pública responsável pelo processo jurídico, financeiro e patrimonial do projeto. Consiste na definição do agente público que atue junto aos outros agentes com o propósito gerenciar de levar a diante o projeto. | Identificação de um desenho operacional (organograma), definição de missões e funções, perfil dos cargos, assim como uma primeira estimativa de custos operativos; |
| | | Seleção de instrumentos: parceria entre a unidade executora e o empreendedor. |
| | | Formas de alienação fundiária quando necessárias. |
| Atendimento EC | Aprovação da lei da OUC e sua pertinência frente às determinações do EC. | Lei da OUC aprovada antes do início das obras. |
| | | Delimitação do perímetro da OUC. |
| | | Programa básico de ocupação. |
| | | Programa de atendimento econômico e social para a população afetada. |
| | | Estudo prévio de impacto de vizinhança. |
| | | Contrapartidas exigidas dos diversos atores em função dos benefícios absorvidos. |
| | | A forma de controle da operação compartilhada com representação da sociedade civil. |
| Pré-operacionalização | Desenvolvimento da etapa pré-operacional supõe seleção de equipes profissionais, reuniões, tomada de decisão que expõe os responsáveis políticos e técnicos sobre o projeto. | Definição da equipe pública que acompanhará a implementação do projeto (capacidade de liderar, mobilizar recursos e construir acordos). |

O quadro que segue (Quadro 24) trata dos critérios da etapa **construção**, definidos pelos indicadores que sugerem uma análise da concretização física do projeto e suas estratégias:

QUADRO 24

| Indicador | Descrição do indicador | Critério de avaliação |
|---|--|--|
| Indicadores do processo de construção. Fonte: elaborado pela autora. | Formalização da terra Regularização da situação de posse e formalização da transferência da propriedade. | Regularização de títulos e a transferência do domínio ou concessão para a instituição responsável (pública ou privada) |
| | | Desapropriações realizadas conforme o estabelecido pela constituição federal e estatuto da cidade. |
| Plano e execução de obras | Construção física do empreendimento | Plano de obras |
| | | Cumprimento de etapas estabelecidas |

| | | |
|--|--|--|
| Vendas | As estratégias de venda e padrões identificados | Variedade de tipos de produtos ofertados (atendimento à estradas sociais de baixa renda) |
| | | Formas de regulação dos valores dos produtos (m2) |
| | | Definição de linhas de crédito de vendas para possíveis compradores (baixa renda) |
| Sistema de controle e acompanhamento do projeto | Montagem de um sistema de monitoramento do projeto | Constituição de comissões de acompanhamento ou instituições públicas previstos em lei; |
| | | Mecanismos que asseguram a vigilância regular a medida que o projeto avança. |

O quadro que trata dos critérios da etapa **captação e distribuição das mais-valias** (Quadro 25 e Quadro 26), definidos pelos indicadores de avaliação são:

| Indicador | Descrição do indicador | Critério de avaliação | QUADRO 25 |
|-------------------|--|--|---|
| Incremento | Incremento no valor da terra | Incremento registrado devido ao regime de exceção | Indicadores de captação de mais-valias. Fonte: elaborado pela autora |
| Medida | Medida da valorização imobiliária alcançada pelo privado | Planejamento da possível geração de mais-valia | |
| | | Estimativa dos impactos da valorização da terra causados pela medida pública | |

| Indicador | Descrição do indicador | Critério de avaliação | QUADRO 26 |
|---|---|---|---|
| Mecanismos de recuperação e distribuição | Formas pelas quais podem ser recuperados e redistribuídos os investimentos realizados pelo Estado | Uso de instrumentos regulamentados pelo EC (contribuição de melhoria, outorga onerosa do direito de construir, CEPACs, IPTU). | Indicadores de recuperação e distribuição de mais-valias. Fonte: elaborado pela autora |
| | | Uso de instrumentos não regulamentados, contudo acordados no processo de viabilização. | |
| Medida | Medida da recuperação conseguida e a forma de redistribuição viabilizada | Possibilidade de dimensionar o volume financeiro recuperado pelo poder público. | |
| | | Resultados físicos e sociais positivos percebidos (possível mapeamento dos benefícios). | |

Estas aferições serão construídas para cada um dos cinco estudos de caso, visando apresentar de maneira sintética o quadro geral que caracterizam as OUCs implementadas em Fortaleza.

4.2. Avaliação das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza

Resgatando brevemente o contexto das OUCs em processo de implementação em Fortaleza apresentado no Capítulo 2, algumas observações se fazem necessárias antes de explicitar a análise realizada. Mesmo que dois dos casos estudados tenham sido viabilizados anteriormente à regulamentação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1992) já resguardava os objetivos essenciais do instrumento. Dessa forma, acredita-se que apesar das determinações explícitas a serem seguidas pelas OUC implementadas depois de 2001, a avaliação de todas utilizando os mesmos critérios não deixa de ser legítima.

Destaca-se ainda que todas as OUCs possuem parcerias legalmente firmadas entre iniciativa privada e poder público local, contudo, parte dos financiamentos concedidos tem procedência de recursos federais. De acordo com a definição da mobilização das mais-valias, um quadro sintético foi construído, onde percebe-se o comportamento geral dos regimes de exceção considerados. Examinaremos cada um dos processos nos itens que se seguem.

4.2.1. Processo de viabilização

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 gerência projetos nos diferentes critérios avaliados. 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 as obras públicas prioritárias e executá-las ou orientar sua execução pelo empreendedor privado. Estas atuações públicas, no entanto, corroboram significativamente na valorização imobiliária nas áreas abrigadas pelos projetos, de propriedade privada. O quadro que segue (Quadro 27), sintetiza a avaliação realizada a partir dos indicadores elencados.

| Indicador | Critério de avaliação | Foz Maceió | Dunas Cocó | Jockey Clube | Lagoa Papicu | Sítio Tunga |
|-------------------------------|--|------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| Aproximação | Delimitação no Plano Diretor como área prioritária. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Projeto de iniciativa pública. | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | Projeto reivindicado por algum setor da sociedade civil. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Razoabilidade do projeto a partir da localização frente às demandas socioeconômicas da cidade. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Capacidade de gerar efeitos em cadeia, ou seja, repercussão positiva para o restante da cidade. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 20% | 0% | 0% |
| Construção pública e coletiva | Existência de espaços legítimos de participação pública. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Dinâmicas de participação distribuídas no tempo. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Verificação da flexibilidade das propostas para com aspectos conflitivos e consensuais. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Plano geral | Consideração das condições físicas, econômicas, ambientais e sociais que caracterizam o ambiente onde se insere o projeto (diagnóstico). | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Desenvolvimento de concursos ou licitações públicas para o desenvolvimento do projeto. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Definição de um desenho urbano que esclareça a proposta. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Formação de base documental consistente que sustente um processo de tomada de decisões e riscos. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Negociação | Avaliação quantitativa: quantidade de terra afetada, porcentagem de terra comercializável, custo das infraestruturas necessárias, | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |

QUADRO 27

Indicadores do processo de viabilização: comparação entre OUCs analisadas.

Fonte: elaborado pela autora

| | | | | | | |
|--|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| | simulação do volume das edificações e da mais-valia imobiliária possível; | | | | | |
| | Estabelecimento do compromisso e forma de transferência do proprietário das terras/empreendedor/incorporador para o estado de parte da mais-valia alcançadas: definição dos mecanismos de recuperação e redistribuição das mais-valias. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Formas de financiamento preferencialmente de capital privado | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Estabelecimento do que se propõe para o evento, paisagem ou lugar como base para a discussão com os demais atores; | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 50% | 0% | 25% | 25% | 25% |
| Constituição da instituição promotora | Identificação de um desenho operacional (organograma), definição de missões e funções, perfil dos cargos, assim como uma primeira estimativa de custos operativos. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Seleção de instrumentos: parceria entre a unidade executora e o empreendedor. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Formas de alienação fundiária quando necessárias. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Sub- total (%) | | 25% | 25% | 25% | 25% | 25% |
| Atendimento EC | Lei da OUC aprovada antes do início das obras. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Delimitação do perímetro da OUC. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Programa básico de ocupação. | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| | Programa de atendimento econômico e social para a população afetada. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Estudo prévio de impacto de vizinhança. | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| | Contrapartidas (físicas) exigidas dos diversos atores privados em função dos benefícios absorvidos. | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | | |
|------------------------------|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| | A forma de controle da operação compartilhada com representação da sociedade civil. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 57% | 42% | 71% | 71% | 42% |
| Pré-operacionalização | Definição da equipe pública que acompanhará a implementação do projeto (capacidade de liderar, mobilizar recursos e construir acordos) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Média Total (%) | | 25% | 14% | 29% | 25% | 18% |

No indicador **aproximação**, percebe-se um baixo atendimento quanto a legitimidade das OUCs em si. Em nenhum dos casos os Planos Diretores em vigência apontavam as áreas enquanto prioritárias. Isso corrobora com a descrição do processo de produção do espaço da cidade no tempo elaborada no primeiro capítulo. Legalmente, é o município, junto à câmara de vereadores quem decidem se é interessante para a cidade a execução das OUCs, estabelecendo as condições necessárias as quais se executem os projetos por meio das leis específicas que as autorizam. Entretanto, o que moveu estas exceções foram estímulos de ordem eminentemente privatista em todos os casos. Mesmo na OUC Jockey Clube, a abordagem dada ao trato urbano e a relação entre os equipamentos públicos e privados é superficial, o que demonstra a perda dessa ingerência.

Claro, o poder local não é neutro. Suas ações estão determinadas pelos interesses e conflitos sociais subjacentes às orientações políticas e econômicas em monta. Apesar da inexistência de espaços para debates formalizados e inexistência de uma prática regular de escuta da população para absorção de alternativas, os diferentes avanços no estado de implementação dos projetos se relaciona também às formas de resolução de conflitos desencadeadas em cada casa específico.

Na OUC Lagoa do Papicu e Jockey Clube, não houve conflito manifesto entre interesses públicos e privados. A fusão de interesse se deu de acordo com as seguintes razões: consistia na produção de solo e na comercialização atacadista aos investidores e promotores que estiverem habilitados a nela trabalhar. A propriedade da terra já era particular em ambos os projetos. O financiamento do projeto, apesar

de responsabilidade privada, foi efetivado por empréstimos do governo federal diretamente vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento. Na materialização das intervenções, também não houve problema visto que nas áreas não havia população moradora local que resistisse à nova ocupação, ou seja, não foram projetos que diretamente afetaram a evacuação de população moradora.

Na OUC Foz Riacho Maceió, por sua vez, foram desencadeados intensos conflitos entre a prefeitura e a sociedade civil que se arrastam por 4 gestões municipais diferentes justamente por que contava com terrenos de várias propriedades, inclusive públicos, com processos de desapropriações que deveriam ser conduzidas pelo investidor e pela interferência em áreas ambientais protegidas. Não que o projeto seja frustrado, mas que a demora de quinze anos para viabilizar um empreendimento, que apesar da pequena dimensão, com grande perspectiva de captação de mais-valia, ainda não foi produzido. Nas OUC Dunas do Cocó e Sítio Tunga, apesar de parcialmente iniciadas as obras de implementação do sistema viário, ainda não foram de fato produzidas devido aos questionamentos de âmbito ambiental relacionadas à supressão de áreas de proteção e preservação.

Importante perceber que em nenhum dos casos obteve-se evidências de um processo de planejamento amplo prévio durante a etapa de viabilização. Considera-se como planejamento, conforme o indicador **plano geral**, todos os critérios que permitem uma aproximação da realidade mais precisa, fundamentando diretrizes do projeto e a concepção de um desenho urbano prévio que esclareça a intenção da OUC. Em primeiro lugar, o elemento motivador dessas operações urbanas não é um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo Poder Público e no qual se encaixe a necessidade de uma parceria para revitalização urbana dentro de prioridades por ele estabelecidas, ou ainda um estudo das demandas urbanísticas oriundas da sociedade civil, mas simplesmente uma resposta às demandas específicas do setor imobiliário, mais precisamente entre empresas incorporadoras e empresas proprietárias de terras (reflexo da estrutura latifundiária familiar) . Ou seja, a operação urbana torna-se um fim em si, apenas como elemento de alavancagem de uma mega-operação imobiliária. Perde-se claramente o caráter urbanístico-social do instrumento. Posteriormente, apenas na etapa de produção, que as especificações do projeto passam a ser conhecidas.

Entre os critérios que compõe o indicador **constituição da instituição promotora**, apesar de expresso na lei da OUC quais as secretarias públicas responsáveis pela gerência e acompanhamento dos projetos, percebe-se que a real interferência pública restringe-se a viabilização da OUC, ou seja, a agilidade na tramitação e aprovação de projetos. De forma geral, as questões frente a propriedade da terra, por sua maioria de propriedade particular, foram resolvidas também pela iniciativa privada. Em todas as OUC, fica evidente a ausência de uma liderança na condução quando mais de um órgão versa sobre alguma determinação, ou quando não existe compatibilidade de interesses inclusive internos, mas divergentes da própria gestão pública.

O único documento que expressa claramente e esclarece a OUC é lei específica proposta pelo executivo local e aprovada pelo legislativo por tratar do conjunto de regulamentações, previsão de custos, convênios e acordos, onde se forma o duplo componente urbanístico e econômico do projeto. Salienta-se que por ser o documento final que marca esta etapa da mobilização das mais-valias fundiárias, em todos os casos analisados, o acesso público ao texto da lei se dá no momento posterior a sua aprovação.

É na lei que se define a quantidade de solo que se destinará ao uso público e ao uso privado, as normas específicas quanto a permissão de novos usos e parcelamentos, implementação de infraestrutura viária, tudo que acarretará nos futuros preços que formam a mais-valias urbanas. Desta forma a lei da OUC, é o documento legal que expressa uma concepção física e funcional daquele fragmento específico da cidade e ao mesmo tempo retrata uma equação econômica que permite calcular a viabilidade e rentabilidade das intervenções que serão realizadas naquele lugar.

Na lei da OUC onde também deveriam estar estabelecidas as exigências de modificações nas estruturas urbanas tais como as desapropriações de assentamentos irregulares nas regiões do projeto e a inclusão de moradias sociais dentro deste mesmo perímetro, sobre a manutenção e preservação de recursos ambientais, a demolição ou preservação de edificações de valor patrimonial, se vai contemplar medidas que evitem possíveis processos de gentrificação, se estabelecem soluções alternativas para os usos produtivos que ficam desafetados

na área, se o solo destinado ao espaço público ficara integrado ao resto da cidade. Estas exigências são colocadas a priori, sem um amplo e necessário processo de discussão. A lei da OUC sintetiza e condensa uma tensão e um conflito latente entre interesses públicos e privados, sem de fato ter a possibilidade prévia de uma escuta debate amplo, não restrito aos agentes diretamente interessados.

Os acordos firmados por meio das leis das OUCs, considerando a autorização da construção e a flexibilização dos indicadores, voltados principalmente para as mudanças das regras do parcelamento e índice de aproveitamento em áreas de alta valorização, ou tornando-as valorizadas. Percebe-se que o efetivo interesse privado como condição para detonar a OUC é rebatido na pequena escala da maior parte delas (exceção OUC Dunas do Cocó), onde pontos estratégicos, vazios urbanos, de propriedade privada, são pinçados para o abrigo dos projetos imobiliários. Assim, dificilmente se tornarão viáveis operações urbanas em áreas excluídas do mercado formal o que corrobora para a concentração de investimentos, sejam eles públicos ou privados, em áreas já atendidas por infraestrutura abundante.

Em relação ao atendimento do programa básico estabelecido pelo EC, destaca-se principalmente a ausência, em todos os casos avaliados, frente ao programa de atendimento econômico e social para a população afetada e as formas de controle social frente ao andamento do empreendimento. Coloca-se ainda que o processo em si da aprovação das leis das OUCs na câmara municipal seguiu de forma questionável dada a ausência de seções de discussão dado os regimes de urgência e aprovações realizadas nos últimos dias do ano.

Destas observações possibilitadas pela aferição dos indicadores, podemos afirmar que a montagem da primeira etapa da mobilização das mais-valias fundiárias pelas OUCs dependem: 1) dos tipos de recursos/benefícios providos pelo Estado, no caso de Fortaleza, principalmente flexibilidade das regulamentações; 2) do nível de “pressão” ou “parceira” dos interesses imobiliários sobre a máquina pública; 3) a retórica da exigência de controle social é frustrada pela ausência de mecanismos institucionalizados e rotineiros, mas também pela desarticulação, desinteresse ou incapacidade em rebater o regime de exceção em áreas onde não há impactos diretos sobre comunidades afetadas ou áreas de interesse ambiental.

4.2.2. Processo de construção

Na mobilização de mais-valias fundiárias pelas OUCs em Fortaleza, o entendimento do processo de efetivação dos produtos imobiliários é essencial. Geralmente é apenas com a concretude do empreendimento que a divulgação pública se processa. Essa divulgação, como visto, tem caráter exclusivamente publicitário e diretamente relacionada à comercialização do produto imobiliário final em si (apartamentos ou escritórios). Todas as decisões sobre o empreendimento, nesta altura, já foram tomadas e sacramentadas pelas leis das OUCs e pelos convênios subsequentemente assinados entre empresas e executivo municipal. No quadro a seguir (Quadro 28) apresentam-se os indicadores relacionados e a avaliação realizada para cada projeto.

A formalização da propriedade da terra, por meio das permutas e alienações acordadas se processam imediatamente antes ao início das obras, como razão essencial para que estas aconteçam. Duas questões são especialmente delicadas quanto ao trato da terra nos regimes de exceção: 1) a sub-avaliação das propriedades no momento anterior ao início das obras; e por consequência, 2) a precariedade dos processos de desapropriação.

As avaliações das propriedades ainda sem benfeitorias resultantes dos projetos urbanos são dimensionadas com valor abaixo do praticado pelo mercado. Verificou-se esta estratégia nas OUCs Maceió, Lagoa do Papicu, Jockey Clube e Sítio Tunga. Na OUC Dunas do Cocó, ainda não houveram transações envolvendo a posse da terra. Acreditamos ser essencial, a incorporação junto ao dimensionamento do valor das terras públicas (geralmente áreas institucionais ou áreas verdes de loteamentos) também a perspectiva de valorização da terra dada pelas melhorias que se consolidarão com a OUC. 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. O dimensionamento do impacto da contrapartida é muito difícil visto que extrapola o custo da obra em si, e agrega impactos difusos como a maior eficiência urbana (pelas intervenções no

sistema de mobilidade), o maior bem-estar das pessoas (como os parques e praças). Em outros países onde procura-se incorporar a perspectiva da recuperação das mais-valias fundiárias, o controle da terra pelo poder público nestes momentos anteriores à construção é essencial para a garantia do controle do Estado e a certeza de captação de alguma valorização posterior.

Não é só o poder público municipal que perde recursos neste tipo de transação. A lógica da pressão dos valores para baixo frente à posse da terra das comunidades carentes diretamente impactadas pelos projetos é ainda mais significativa. Neste sentido, vai além do valor da terra em si ou das benfeitorias nelas realizadas pelo possessor, mas deveria levar-se em conta o valor da localização da moradia em si. Esta questão não vem sendo considerada para fins de desapropriação. Ora, comunidades carentes próximas às áreas de interesse imobiliário são percebidas como verdadeiros percalços a serem contornados. A lógica impositiva justificada pela irregularidade fundiária e a urgência vinculada ao projeto ainda contribuem para desvalorizar ainda mais as indenizações a serem pagas. Além disso, há de se considerar os enormes impactos sociais que podem vir a ser enfrentados em razão dessas desapropriações como o deslocamento de famílias para áreas ambientalmente frágeis e/ou para conjuntos habitacionais longínquos frente à localização original. Apesar das resistências registradas em alguns casos, o problema persiste.

QUADRO 28

Indicadores do processo de construção: comparação entre OUCs analisadas.
Fonte: elaborado pela autora

| Indicador | Critério de avaliação | Foz Maceió | Dunas Cocó | Jockey Clube | Lagoa Papicu | Sítio Tunga |
|----------------------------------|--|------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| Formalização da terra | Regularização de títulos e a transferência do domínio ou concessão para a instituição responsável (pública ou privada) | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| | Desapropriações realizadas conforme o estabelecido pela constituição federal e estatuto da cidade. | 0 | Não aplicável | Não aplicável | 0 | Não aplicável |
| Sub- total (%) | | 50% | 0% | 100% | 50% | 0% |
| Plano de execução da obra | Plano de obras | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| | Cumprimento de etapas estabelecidas | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Sub- total (%) | | 50% | 0% | 100% | 100% | 0% |

| | | | | | | |
|--|--|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Vendas | Variedade de tipos de produtos ofertados (atendimento à estradas sociais de baixa renda) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Formas de regulação dos valores dos produtos (m2) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Definição de linhas de crédito de vendas para possíveis compradores (baixa renda). | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Sistema de controle e acompanhamento do projeto | Constituição de comissões de acompanhamento ou instituições públicas previstas em lei; | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Mecanismos que asseguram a vigilância regular a medida que o projeto avança. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Média Total (%) | | 22% | 0% | 33% | 33% | 0% |

Avaliando as contrapartidas, ressalta-se que em nenhum dos casos se deu por via financeira, percebe-se que as melhorias físicas viabilizadas por investimentos privados são pensadas e convertidas em benefícios diretos aos próprios empreendimentos, como ocorreu no Parque Bizão (OUC Foz Riacho Maceió), a Praça Estrigas e Nice (OUC Lagoa do Papicu), ou o Parque Urbano a ser implementado na OUC Sítio Tunga, ainda não batizado. Quando não os são, como a urbanização da Lagoa do Papicu, por exemplo, apresentam qualidade espacial questionável e baixíssimo custo de manutenção. Da mesma forma funcionam as intervenções no sistema viário.

Destaca-se especialmente a baixa qualidade das vias públicas resultantes da OUC Jockey Clube: iluminação deficiente, ausência de arborização urbana, ausência de acessibilidade universal, ausência de pontos de ônibus, lixeiras e outros mobiliários essenciais. Neste caso, nenhum espaço público de lazer foi viabilizado. Como a responsabilidade das intervenções é de cunho privado, o poder público teria a obrigação de acompanhar e avaliar o andamento da implementação, contudo, como visto no item anterior, a não responsabilização de equipes de

acompanhamento vem prejudicando o pleno atendimento das benfeitorias acordadas.

Apesar de alguma variedade dos tipos de produtos imobiliários ofertados, optou-se por realizar um recorte específico visando as habitações multifamiliares, pois apresenta-se como o produto oferecido em maior quantidade por todos os projetos. Das cinco operações, apenas na OUC Dunas do Cocó não foi anunciado um empreendimento residencial específico. Avaliando as demais, em todas está presente um agente incorporador/investidor de âmbito nacional, ou seja, empresas de grande porte e de capital aberto. Estas incorporadoras, por outro lado, se associam em todos os casos aos agentes econômicos locais para a viabilização da OUC. Diferente do que se pode pensar a priori, compreende-se que a propriedade da terra, sob domínio de grupos e empresas familiares locais, ainda é essencial e determinante na gerência dos empreendimentos imobiliários.

O avanço da lógica capitalista contemporânea vincula-se mais estreitamente a incorporação pela indústria da construção a capitalização da renda e da produção de mais-valia. Percebe-se assim que existe também na lógica dos regimes de exceção viabilizados pelas OUC um forte componente de especulação financeira imobiliária. Avanço da produção imobiliária e sua perspectiva financeira então se dá em parceria com o Estado (Quadro 29).

| OUC | Usos/ características | Incorporador/ Investidor | Propriedade da terra |
|-------------------|--|---|----------------------------------|
| Foz Riacho Maceió | Edifícios residenciais multifamiliares | Terra Brasilis e Tecnisa | Norpar |
| Dunas do Cocó | Unidades unifamiliares (em revisão) | - | Manuel Dias Branco |
| Jockey Clube | Edifícios residenciais multifamiliares | Diagonal/ Rossi* | Sociedade Jockey Clube/ Diagonal |
| Lagoa do Papicu | Edifícios residenciais multifamiliares | Moura Doubeux | Otoch Empreendimentos |
| Sítio Tunga | Edifícios residenciais multifamiliares | Brookfield Centro-Oeste Empreendimentos Imobiliários S.A. | FCM Comercial Ltda |

QUADRO 29

Síntese dos agentes privados que atuam nas diferentes OUCs

Fonte: elaborado pela autora.

Nas peças publicitárias dos diferentes empreendimentos, já desvinculados à OUC propriamente dita, explicitam aspirações, demandas e estilos de vida muito parecidas: qualidade-físico ambiental, conforto urbano, inovação no desenho, segurança e exclusividade. As variações dos produtos, entretanto, guardam forte relação com a localização. Destacam-se como exemplo mais significativo as diferenciações entre as tipologias ofertadas na OUC Foz Riacho Maceió (unidades de 550 m²) e na OUC Jockey Clube (unidades de 45 a 66 m²). Na primeira, as amenidades do entorno e escassez de terrenos, torna o produto extremamente exclusivo. Dos clientes interessados nos produtos imobiliários, o consumidor individual é desta forma bastante variado nas diferentes OUCs. O consumo se converte em uma amostra de diferentes segmentos de uma classe social. Também adquirem os produtos-imóveis os investidores imobiliários, na perspectiva de ganhos futuros. Contudo, em nenhum dos projetos se produz uma variedade interna de produtos que tenham a capacidade de agregar a habitação social (Quadro 30). Mesmo os imóveis mais baratos ultrapassam os limites de financiamento federal vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida, o que inviabiliza completamente este atendimento.

QUADRO 30

Relação entre tipos de produtos residenciais oferecidos nas OUC, o volume de unidades e o valor cobrado pelo m2.

Fonte: sintetizado pela autora.

| OUC | Varição tipologia do produto (m2) | No de unidades | Valor R\$/m2 | Valor U\$/m2 ² | Financiamento (parceria construtora) |
|--------------------------|-----------------------------------|----------------|--------------|---------------------------|--------------------------------------|
| Foz Riacho Maceió | 550 m2 | 299 | - | - | - |
| Dunas do Cocó | - | - | - | - | - |
| Jockey Clube | 45 a 66 m2 | 1.314 | 4.875,00 | 1.509,28 | Banco Bradesco |
| Lagoa do Papicu | 55 a 250 m2 | 1.083 | 6.760,00 | 2.092,87 | Banco Bradesco |
| Sítio Tunga | 73 a 280 m2 | 2.064 | - | - | - |

Avaliando o volume de ofertas dos produtos imobiliários nos bairros onde se encontram as quatro operações, verificam-se altas taxas de crescimento no valor do m2 nos últimos cinco anos, período no qual as operações foram de fato viabilizadas ou iniciadas as construções. Destaca-se a taxa de crescimento de 155% no valor do m2 no bairro Jóquei Clube, considerando-se que antes da OUC no bairro não havia oferta alguma do produto imobiliário em análise. No caso do Jóquei Clube, o menor tamanho da unidade habitacional disfarça a extrema valorização do m2. Destaca-se ainda que valor do m2 no bairro Papicu nos empreendimentos dentro das OUCs é de cerca de 45% maior do restante dos imóveis oferecidos no bairro. É certo que as OUCs em si possuem grande responsabilidade sobre a valorização dos produtos não só em seu interior, mas em um raio de influência de bairros vizinhos. Segundo dados do Secovi/CE, um total de 5.426 unidades de empreendimentos imobiliários foram lançados a partir de julho de 2012 nos bairros Papicu, Dunas e Cocó (Tabela 5, Figura 77, Figura 78 e Figura 79).

² Cotação do dólar para o dia 30/03/2015 U\$ 3,23, data de coleta dos valores indicados. Fonte: economia.uol.com.br

| | Número de unidades ofertada em 2010 (dez) | Número de unidades ofertada em 2015 (jun) | Preço R\$/m2 2010 (dez) | Preço U\$/m2 2010 (dez) ³ | Preço R\$/m2 2015 (jun) | Preço U\$/m2 2015 (jun) ⁴ | Taxa crescimento R\$ m2 entre 2010 e 2015 |
|---------------------------|---|---|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|---|
| Mucuripe | 38 | 180 | 4.129,00 | 2.487,34 | 7.580,00 | 2.429,48 | 83% |
| Jóquei Clube | 124 | sem informação | 1.800,00 | 1.084,33 | 4.593,00 | 1.472,11 | 155% |
| Papicu | 185 | 487 | 2.410,00 | 1.451,80 | 4.985,00 | 1.597,75 | 106% |
| Luciano Cavalcanti | 40 | 353 | 3.562,00 | 2.145,78 | 5.012,00 | 1.606,41 | 40% |

TABELA 5

Varição entre número de unidades ofertadas e preço do m2 nos bairros onde se inserem as operações urbana analisadas.

Fonte: Índice de Velocidade de Vendas (IVV) Sinduscon – CE e Índice Nacional de Preços do Setor Imobiliário (FipeZap)

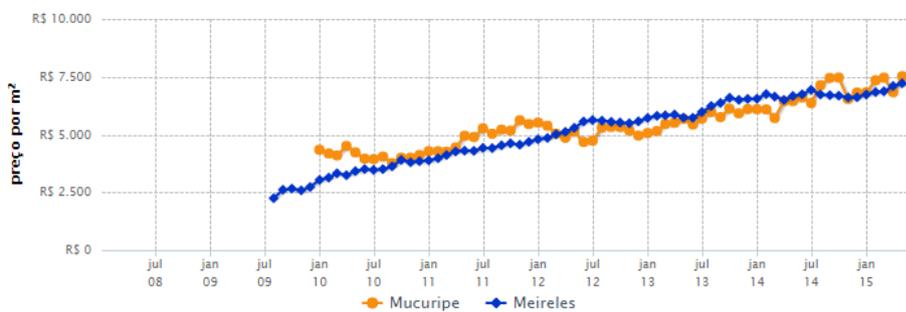


FIGURA 77

Varição de preço do m2⁵ do imóvel tipo apartamento entre os bairros **Mucuripe e Meireles**.

Fonte: www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/



FIGURA 78

Varição de preço do m2⁶ do imóvel tipo apartamento entre os bairros **Papicu e Cocó**

Fonte: www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-

³ Cotação do dólar para o dia 30/12/2010 U\$ 1,66, data de coleta dos valores indicados. Fonte: economia.uol.com.br

⁴ Cotação do dólar para o dia 26/06/2015 U\$ 3,12, data de coleta dos valores indicados. Fonte: <http://economia.uol.com.br/>

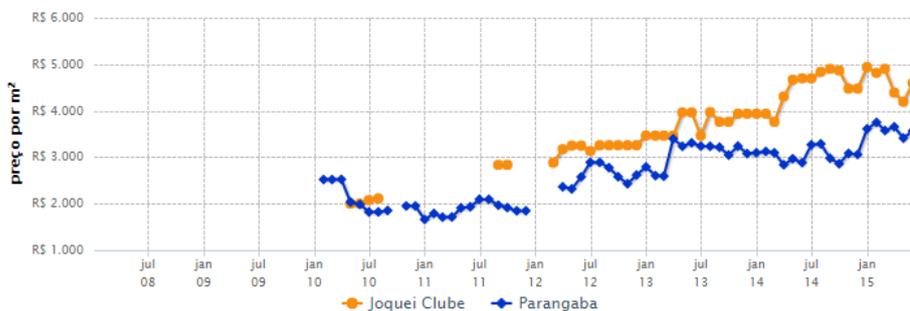
⁵ Cotação do dólar para o dia 30 de cada mês levantado: 07/09 - U\$ 1,87; 01/10 - U\$ 1,66; 07/10 - U\$ 1,75; 01/11 - U\$ 1,67; 07/11 - U\$ 1,55; 01/12 - U\$ 1,75; 07/12 - U\$ 2,03; 01/13 - U\$ 1,99; 07/13 - U\$ 2,28; 01/14 - U\$ 2,41; 07/14 - U\$ 2,24 ; 01/15 - U\$ 2,66. Data de coleta dos valores indicados. Fonte: portalbrasil.net

⁶ Cotação do dólar para o dia 30 de cada mês levantado: 07/09 - U\$ 1,87; 01/10 - U\$ 1,66; 07/10 - U\$ 1,75; 01/11 - U\$ 1,67; 07/11 - U\$ 1,55; 01/12 - U\$ 1,75; 07/12 - U\$ 2,03; 01/13 - U\$ 1,99; 07/13 - U\$ 2,28; 01/14 - U\$ 2,41; 07/14 - U\$ 2,24 ; 01/15 - U\$ 2,66. Data de coleta dos valores indicados. Fonte: portalbrasil.net

FIGURA 79

Varição de preço do m² do imóvel tipo apartamento entre os bairros Jóquei Clube e Parangaba.

Fonte:
www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/



Avaliando a quantidade de alvarás de construção concedidos pela PMF para usos residenciais multifamiliares entre 2000 até 2015 para os bairros em questão verifica-se o aumento significativo de oferta de unidades no intervalo entre 2011-2015. Percebe-se ainda que no Mucuripe, a escassez de terra disponível diminui o volume autorizado, mas impulsiona o valor para cima, como visto anteriormente. No Papicu, a grande disponibilidade de terra favorece um número muito significativo de empreendimento que vem migrando para aquela parte da cidade. No Jóquei Clube, apesar de horizontalmente ser densamente ocupado, a OUC disparou um processo de renovação pontual a partir da demanda nova demanda por um produto imobiliário que até então não existia na área (Figura 80).

⁷ Cotação do dólar para o dia 30 de cada mês levantado: 07/09 - U\$ 1,87; 01/10 - U\$ 1,66; 07/10 - U\$ 1,75; 01/11 - U\$ 1,67; 07/11 - U\$ 1,55; 01/12 - U\$ 1,75; 07/12 - U\$ 2,03; 01/13 - U\$ 1,99; 07/13 - U\$ 2,28; 01/14 - U\$ 2,41; 07/14 - U\$ 2,24 ; 01/15 - U\$ 2,66. Data de coleta dos valores indicados. Fonte: portalbrasil.net

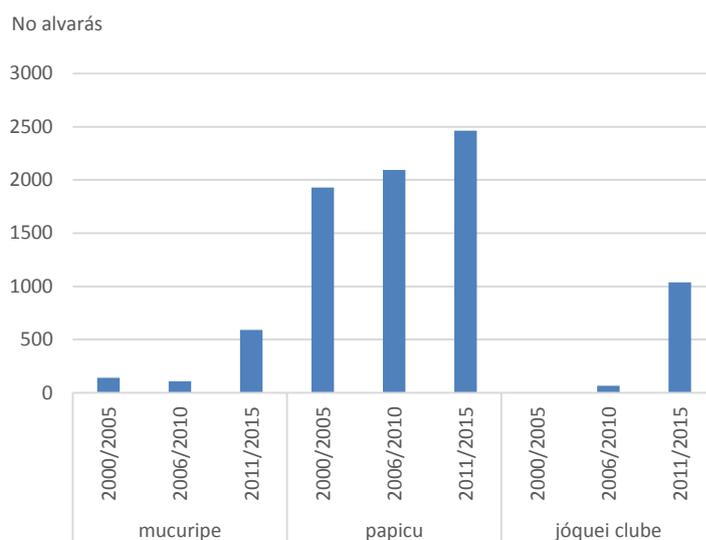


FIGURA 80

Comparação entre o número de alvarás de construção concedidos pela PMF entre os intervalos 2000/2005; 2006/2010 e 2011/2015 entre os bairros Mucuripe, Papicu e Jockey Clube.

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

Dos 590 alvarás concedidos para unidades habitacionais multifamiliares no bairro Mucuripe, 50% corresponde ao empreendimento da OUC. No Papicu, o empreendimento *Evolution Park* representa 35% dos alvarás concedidos e o empreendimento Jockey *Ville* representa 81% do total concedido pela PMF na área.

As operações possibilitam a criação novos 497.331 m² de área edificável, cerca de 96% de acréscimo do que existia antes da regulamentação dentro dos quatro perímetros avaliados (Quadro 31).

| Ouc | Superfície da gleba original | Superfície resultante | Área edificável total original | Área edificável total resultante | IA original | IA resultante |
|-------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-------------|---------------|
| Foz Riacho Maceió | 30.667 m ² | 12.130 m ² | 0 m ² | 50.000 m ² | 0 | 4 |
| Lagoa do Papicu | 166.700 m ² | 60.000 m ² | 332 mil m ² | 489.000 mil m ² | 2 | 3 |
| Jockey Clube | 113.728 m ² | 158.222 m ² | 113.728 m ² | 268.977 m ² | 1 | 1.7 |
| Sítio Tunga | 71.000 m ² | 103.041 m ² | 71.000 m ² | 206.082 m ² | 1 | 2 |

QUADRO 31

Estimativa das áreas edificáveis antes e depois das regulamentações.

Fonte: elaborado pela autora

Para Gottdiener (1997) “a produção do espaço ocorreu, no geral, não apenas por causa dos processos econômicos, porém mais especialmente, por causa de uma articulação conjunta entre estado e setor imobiliário, que forma a vanguarda das transformações espaciais (p.241). Nesta perspectiva o aumento da produção imobiliária e da valorização imobiliária, vistas como sinais da modernização e do

progresso econômico, é manifestada em fragmentos. Os custos, principalmente socioeconômicos, contudo, são suportados exclusivamente pelo Estado. A incompatibilidade entre adensamento populacional e construtivo denuncia que a produção imobiliária não acontece conforme a maior parte da população necessita.

As Operações Urbanas são exemplos cabais que a busca por novas oportunidades de captar mais-valias urbana passa pela reincorporação de espaços para a produção imobiliária. Enquanto a maior parte da população habita em áreas e em condições edilícias extremamente precarizadas, novos espaços para a produção imobiliária formal são “encontrados” e viabilizados.

4.2.3. Geração das mais-valias

Uma questão essencial ao trabalho perpassa pela necessidade de medir a valorização do solo gerada pelos projetos urbanos e principalmente dimensionar os impactos dos regimes de exceção sobre tal valorização, ou seja, procura-se estimar o impacto dos regimes de exceção na geração das mais-valias nos casos das OUC em Fortaleza.

Adota-se a concepção esclarecida por Furtado (1999) que as mais-valias envolvem todos os acréscimos conseguidos através dos diferentes tipos de incrementos durante o tempo em que um proprietário detém os direitos sobre aquela propriedade. O valor da terra é então composto, segundo Furtado (2005) por quatro tipos de incrementos: 1) o esforço do proprietário; 2) as ações de outros indivíduos; 3) alterações da normativa urbanística; e 4) os investimentos públicos (Figura 81).

Desta forma existe como se calcular os incrementos no valor da terra conseguidos pela ação do proprietário assim com os incrementos conseguidos por ações alheias às ações do proprietário, promovidas por outros agentes (sejam eles públicos ou privados). Neste trabalho considerou-se ainda para a análise a lógica própria do regime de exceção que agrega as ações privadas voltadas aos empreendimentos com exceções urbanísticas extremamente exclusiva à área de ação, ou seja, um conjunto de aspectos que envolvem vantagens ainda mais especiais e exclusivas.

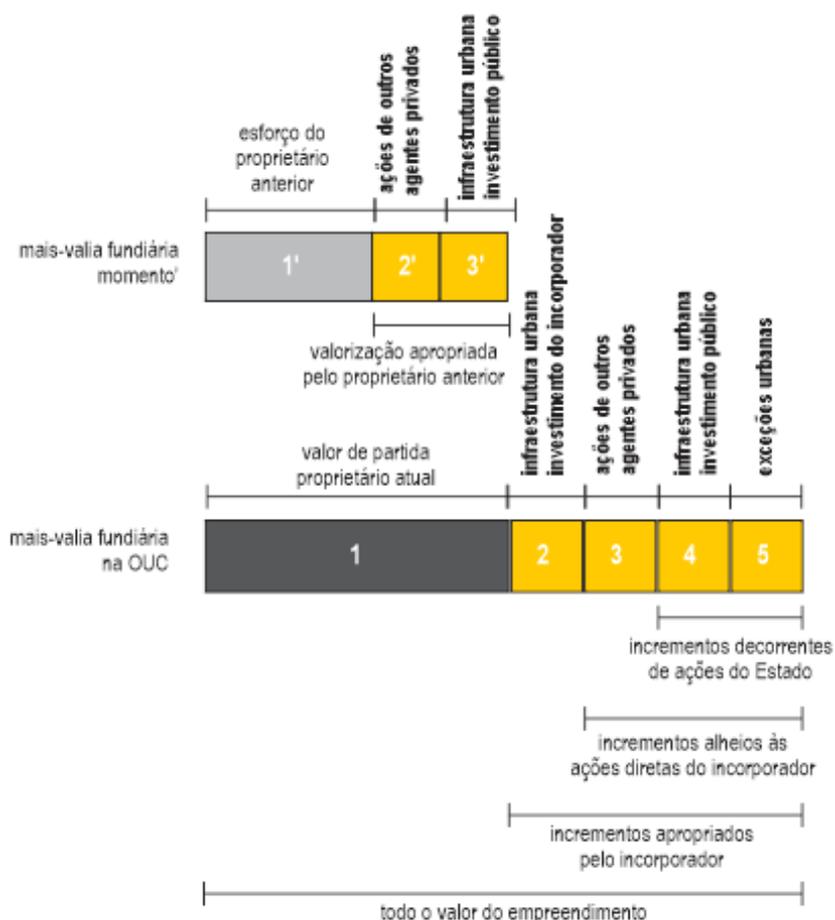


FIGURA 81

Componentes do valor do solo urbano.

Fonte: adaptado pela autora a partir de Furtado (2005, p. 69).

No quadro abaixo (Quadro 32) segue a avaliação realizada sobre as OUCs levando em conta os indicadores elencados.

| Indicador | Critério de avaliação | Foz Maceió | Dunas Cocó | Jockey Clube | Lagoa Papicu | Sítio Tunga |
|---------------------------------|---|------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| Incremento no valor da terra | Incremento registrado devido ao regime de exceção | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Sub- total (%) | | 100% | 0% | 100% | 100% | 100% |
| Medida da geração da mais-valia | Planejamento da possível geração de mais-valia. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Estimativa dos impactos da valorização da terra causados pela medida pública. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub- total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Média Total (%) | | 25% | 0% | 25% | 25% | 0% |

QUADRO 32

Indicadores da geração da mais-valia comparação entre OUCs analisadas.

Fonte: elaborado pela autora.

Em todos os projetos houveram incremento no valor da terra, a exceção da OUC Dunas do Cocó pelas razões já expostas anteriormente, já que nada lá foi viabilizado ou construído. Em relação aos indicadores de planejamento da geração da mais-valia, percebe-se que os impactos não têm sido dimensionados à priori com o cuidado e a transparência necessárias, o que vem ocasionando consequências não previstas negativas na estruturação do espaço urbano, beneficiando sobremaneira grupos específicos e não a coletividade da cidade.

A formação dos preços é muito dinâmica, mas no caso de projetos urbanos específicos avaliados aqui como regimes de exceção, afere-se que a grande alteração do valor reside nos momentos onde se processam as alterações no parcelamento, no uso e nos potenciais construtivos, ou seja, no **processo de viabilização**. Neste momento, o valor da terra, transformado em empreendimento imobiliário, é um valor especulativo por vezes atrelado ao mercado financeiro (no caso de incorporadoras de capital aberto). A lógica do empreendimento não é sustentada por si mesmo ainda, mas pelo sistema de financiamento que lhe dá suporte (seja ele público ou privado). Durante o **processo de construção**, quando o produto do projeto alcança o consumidor final, principalmente quando ele é usuário final, parte desse valor especulativo se transforma em valor imobiliário. Quando quem adquire o produto é um investidor, essa outra parte continua seguindo com o caráter especulativo. Contudo, ao investidor que adquire o produto final, lhe caberá uma parte reduzida da mais-valia imobiliária.

Tendo como propósito estimar a valorização que possa ser atribuída ao uso do regime de exceção via Operação Urbana, o procedimento consiste em ter pelo menos dois valores dos preços da terra: um anterior e outro posterior ao processo de viabilização e construção⁸. Para efeito do cálculo, optou-se por considerar o valor e volume de unidades residenciais de apartamentos nas áreas das OUCs, já que esse é o principal produto imobiliário de todas elas.

Vale ressaltar que não se trata de um método estatístico, mas uma tentativa de aproximação possível da realidade. Optou-se então por retirar da base de cálculo

⁸ A metodologia aplicada foi adaptada dos autores Cuenya, Gozález, Mosto e Pupareli, 2013.

os usos comerciais e institucionais pela impossibilidade de aferição quanto ao valor de venda visto que a propriedade comercial permanece com o grupo empreendedor nos casos dos centros comerciais (Shopping RioMar e North Shopping Jóquei Clube), mais vinculado ao conceito de renda da terra. Outro parêntese que deve ser assumido é que a aferição das mais-valias fundiárias após os processos de viabilização e construção dos empreendimentos pelo regime de exceção requerem necessariamente, para uma mais próxima da realidade, a obtenção de preços até a comercialização do produto no mercado.

Na seção anterior foi aferido que os imóveis dentro das áreas das OUCs podem alcançar um valor até 45% maior do valor de mercado praticado nas áreas de entorno. Desta forma, um cálculo utilizando tal aproximação poderia ser realizado, mas incorreria em riscos de não atender a um rebatimento da realidade. Dessa forma, o cálculo da geração das mais-valias foi realizado apenas nas Operações Urbanas que obtiveram efetividade na venda de produtos imobiliários, excluindo desta forma as OUCs Dunas do Cocó, Sítio Tunga e Foz do Riacho Maceió.

No quadro a seguir (Quadro 33) são apresentadas sínteses das estimativas realizadas a partir das seguintes variáveis de cálculo:

- **Área do terreno:** porção específica do terreno na OUC voltada a produção de edifícios multi-familiáres.

- **Superfície edificável residencial multifamiliar (SE)** = ATres (Área do Terreno para fins Residenciais) x IAflex (Índice de Aproveitamento Flexibilizado). Dado em m².

- **Preço de venda para imóveis residenciais multifamiliáres (PV)** = preço médio das unidades habitacionais a venda (valores coletados em visita de campo aos stands de venda dos empreendimentos Jóquei Village e *Evolucion Park* em março de 2015). Dado em R\$/m².

- **Projeção de Juros (PJ)** = estima-se para efeito de cálculo que 35% da área edificável pode vir a ser financiada pelas incorporadoras aos compradores finais com juros de 22% ao ano durante 5 anos (regime praticado pelos dois empreendimentos analisados).

- **Contrapartidas privadas (CP):** investimento privados realizados em troca da viabilização da OUC.
- **Custo Unitário Básico de Construção (CUB):** a variação mensal dos custos de materiais e mão-de-obra, através de metodologia própria estabelecida em norma brasileira editada pela ABNT –Associação Brasileira de Normas Técnicas (considerou para fins de cálculo o projeto padrão Residência Multifamiliar R8 = R\$ 1006,00 / m2 divulgado pelo Sinduscon-CE em junho de 2015).
- **Custo da construção (CC):** Para efeitos dos cálculos, foi usado o valor de CUB igual R\$ 1.000,00 / m2 x SE.
- **Margem operacional (MO):** Pode ser entendido como o lucro líquido do empreendimento residencial na OUC dado por $(SE \times PV + PJ) - (CP+CC)$
- **Valor do Terreno (VT):** valor final alcançado pelo terreno a partir dado por $(SE \times PV + PJ) + (CP+CC)$
- **Preço final do m2 do terreno**
- **Taxa de valorização do terreno:** relação entre o VTdepois e VTantes do terreno
- **Taxa de recuperação OUC:** dentro do escopo da OUC, a porcentagem do que foi recuperada junto ao (VTdepois – VTantes) em relação às CP.

| Variáveis para estimativas do valor do solo | OUC Jockey Clube | | OUC Lagoa Papicú | |
|---|---|--|---|--|
| | Antes | Depois | Antes | Depois |
| Área do terreno | | R\$ 60 mil m2 U\$ 18,5 mil m2 | | R\$ 54 mil m2 R\$ 16 mil m2 |
| Superfície edificável (SE) | - | R\$ 102 mil m2 U\$ 31,5 mil m2 | - | R\$ 162 mil m2 U\$ 50 mil m2 |
| Preço de venda (PV) | - | R\$ 4,5 mil / m2 U\$ 1,4 mil / m2 | - | R\$ 7 mil / m2 U\$ 2,16 mil / m2 |
| Projeção de Juros (PJ) | - | R\$ 173,2 milhões U\$ 53,6 milhões | - | R\$ 436,5 milhões U\$ 134,6 milhões |
| Contrapartidas privadas (CP) | - | R\$12 milhões* U\$ 3.7 milhões | - | R\$35 milhões** U\$ 10,8 milhões |
| CUB | - | R\$1.000,00 m2 U\$ 309,00 m2 | - | R\$ 1.000,00 m2 U\$ 309,00 m2 |
| Custo da construção (CC) | - | R\$ 153 milhões U\$ 47,3 milhões | - | R\$ 162 milhões / m2 U\$ 50 milhões/ m2 |
| Margem operacional (MO) | - | R\$ 467,2 milhões U\$ 144,6 milhões | - | R\$ 1,373 bilhões U\$ 425 milhões |
| Valor do terreno (VT) | R\$ 22, 5 milhões ⁹ *** U\$ 9,86 milhões | R\$ 797,2 milhões ¹⁰ U\$ 246,8 milhões | R\$ 110 milhões**** ¹¹ U\$ 38,1 milhões | R\$ 1,767 bilhões ¹² U\$ 547 milhões |
| Preço m2 do terreno | R\$ 159,00 / m2 U\$ 69,73 / m2 | R\$ 13,2 mil / m2 U\$ 4,08 mil/m2 | R\$ 539,00/m2 U\$ 187,15/m2 | R\$ 32,7 mil / m2 U\$ 10,1 mil/m2 |
| Taxa de valorização do terreno | - | 3,443% | - | 1,505% |
| Taxa de recuperação | - | 1,54% | - | 2,11% |

QUADRO 33

Estimativa das mais-valias imobiliária antes e depois dos processos de viabilização e construção da OUC.

Fonte: elaborado pela autora.

* Doação de terreno de 7.175,25m².

** Contrapartidas físicas e financeiras.

*** Valor de negociação do terreno entre Sociedade Jockey Clube às empresas consorciadas Diagonal/Rossi em 2013.

**** Valor de negociação do terreno entre Grupo J. Macedo e Grupo Otoch em 2003.

⁹ Cotação do dólar para o dia 30/07/2013 U\$ 2,28, data de coleta dos valores indicados. Fonte: economia.uol.com.br

¹⁰ Cotação do dólar para o dia 30/03/2015 U\$ 3,23, data de coleta dos valores indicados. Fonte: conomia.uol.com.br

¹¹ Cotação do dólar para o dia 30/12/2003 U\$ 2,88, data de coleta dos valores indicados. Fonte: economia.uol.com.br

¹² Cotação do dólar para o dia 30/03/2015 U\$ 3,23, data de coleta dos valores indicados. Fonte: conomia.uol.com.br

Sabe-se que o preço dos imóveis depende das interações entre diversos agentes que operam a cidade a partir de uma produção coletiva. Segundo Smolka (2005) o preço do solo é composto pelos incrementos do valor em tempos passados mais as capitalizações do presente junto à perspectiva de potenciais futuros, ou preço de antecipação. O preço neste sentido é extremamente flutuante já que acompanha a crescente demanda causada pela urbanização; contextos conjunturais (aceleração ou desaceleração econômica); e impactos dos investimentos na estrutura urbana, muito particulares e determinantes nos contextos das Operações Urbanas.

Quando se estuda a geração de mais-valias em fragmentos da cidade desencadeadas por Projetos Urbanos, esta pode ser realizada de modo passivo ou ativo pelo proprietário do solo. No caso de uma apropriação ativa, o proprietário é também o incorporador (investidor/construtor) que adquiriu a propriedade do solo para construir sobre o mesmo e que provoca com seus investimentos a flutuação no preço da terra (Lipietz, 1985 e Jaramillo, 2003). Segundo Jaramillo (2003), a valorização pode ser dada a partir de dos tipos de rendas: 1) primária, ligada ao processo de produção do espaço construído e 2) secundária, do consumo no espaço construído (residências, comércios, indústrias, escritórios).

A especificidade da localização atrelada a flexibilização dos parâmetros construtivos nos Projetos Urbanos garante ao promotor imobiliário a segurança que a diferença entre o pagamento do terreno (embutida aí a mais-valia conseguida pelo proprietário original) e a venda do produto imobiliário ao consumidor final seja positiva, como foi verificado nos casos estudados. Esse usuário final, que também se converte em proprietário, e que também pode ser beneficiado pelas mais-valias conseguidas durante o tempo em que restar como proprietário, está disposto a pagar um preço maior nestes produtos imobiliários em razão do desejo da auto-segregação relacionado ao status ou especulação.

Durante os processos de viabilização e construção, entendido como um processo de geração de mais-valias fundiárias, o último dos proprietários originais que vende, obtém, comparado aos restantes, a melhor mais-valia produzida pela ação dos demais agentes passivos. O momento de passagem de um uso a outro superior, com o aumento da sua capacidade construtiva, o incremento dos preços se dá de

forma abrupta e em um tempo relativamente curto pela captação de valorização de maior magnitude e de diferente natureza. Esse incremento da valorização se dá no momento das mudanças urbanísticas, já que depois seguem a tendência geral dos preços da cidade (Jaramillo, 2003).

A valorização súbita de preço nas Operações Urbanas cria condições propícias para as práticas especulativas que se identificam durante o processo construtivo. Adquire-se o terreno antes das ações estruturadoras, e se vende logo depois do processo produtivo finalizado.

4.2.4. Recuperação e distribuição das mais-valias

Os instrumentos de recuperação da valorização do solo deveriam ser dimensionados e implementados levando em conta a projeção dos incrementos conseguidos no valor da terra viabilizados tanto pela interferência pública quanto privada. Neste sentido, a concepção de mecanismos extra-fiscais¹³ vinculados à observância da função social da propriedade se faz essencial, ou seja, a intensão de recuperar para a coletividade uma parcela estabelecida das mais-valias fundiárias urbanas. Em nenhuma das operações avaliadas os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, tais como contribuição de melhoria, outorga onerosa do direito de construir e CEPAS foram utilizados. Uma outra forma de recuperação da mais-valia conseguida poderia ser realizada pelo seu prévio dimensionamento e determinação de contrapartidas (sejam elas financeiras ou em forma de benfeitorias) de forma equivalente, conforme nos mostrou a experiência holandesa. Contudo também tais mecanismo não foram acionados, conforme é mostrado no quadro a seguir (Quadro 34).

¹³ Dispositivos extra-fiscais consistem no uso impostos e taxas para obtenção de recursos financeiro cuja finalidades não é arrecadatórias, ou seja, para obtenção de objetivos que não a geração de recursos para o Estado.

QUADRO 34

Indicadores recuperação e distribuição das mais-valias: comparação entre OUCs analisadas.
Fonte: elaborado pela autora.

| Indicador | Critério de avaliação | Foz Maceió | Dunas Cocó | Jockey Clube | Lagoa Papicu | Sítio Tunga |
|---|---|------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| Mecanismos de recuperação e distribuição | Uso de instrumentos regulamentados pelo EC (contribuição de melhoria, outorga onerosa do direito de construir, CEPACs). | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Uso de instrumentos não regulamentados, contudo acordados no processo de viabilização. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub-total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Medida da recuperação e distribuição da mais-valia | Possibilidade de dimensionar o volume financeiro recuperado pelo poder público. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Resultados físicos e sociais positivos percebidos (possível mapeamento dos benefícios). | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sub-total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Média Total (%) | | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |

Nas leis das OUCs foram estabelecidas as obrigações dos agentes privados quanto às contrapartidas para o município na realização dos projetos. Salienta-se que todas as contrapartidas requeridas pelas leis das OUCs foram implementadas pelos investidores privados¹⁴, em sua maioria permuta de terrenos e intervenções físicas. Apesar de consideradas para efeito de cálculo da recuperação da mais-valia, acredita-se não pertinente a consideração das obras sob responsabilidade do empreendedor como uma forma de recuperação de mais-valia já que fazem também parte dos elementos que compõem a formação da mais-valia, contudo, além das contrapartidas físicas nenhum instrumento de recuperação financeiro foi utilizado em nenhuma das leis específicas avaliadas. Acredita-se que o forte papel do proprietário do solo nas etapas de concepção, proposição e negociação (no processo de viabilização) direcionou fortemente e dificultou suas inserções.

¹⁴ Todas as responsabilidades dos investidores privados foram listadas no Capítulo 2 da tese. Consultar subitens do 2.2.1.1 ao item 2.2.2.5.

Considera-se também que o Estado, enquanto “protetor” do interesse público, tem agido de forma muito eficiente na indução da reprodução do capital no espaço, como visto no item anterior. O objetivo neste item é então avaliar como os direitos coletivos mais (re)distributivos dentro do escopo das OUCs implantadas em Fortaleza vem acontecendo. Na OUC Jockey Clube, a recuperação por meio das contrapartidas chegou a 1,5% das mais-valias conseguidas pelo empreendedor privado, e na OUC Lagoa do Papicu, essa recuperação foi de 2,1%. Considerando este dimensionamento em relação a capacidade de geração de mais-valias fundiárias na ordem de 2.000% a 3.000% conseguidas nas operações avaliadas, e conforme indicado no Quadro 33, afirma-se que em Fortaleza o poder público não recupera financeiramente praticamente nada.

Frente a esta situação, parte-se para avaliar os mecanismos de recuperação e distribuição não expressos nas leis das operações, mas que não são delas dependentes e podem funcionar de forma complementar. Neste sentido buscaremos entender a dimensão do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e seu papel frente a recuperação e distribuição das mais-valias operadas pelas OUCs.

De competência privativa municipal¹⁵, o IPTU incide sobre a propriedade. O dimensionamento do imposto é realizado a partir de dois elementos essenciais: uma base de cálculo (dado pelo valor venal do imóvel¹⁶) multiplicado por uma alíquota que pode ser constante ou diferenciada (dimensionada pelo executivo municipal). Para efeito da diferenciação da alíquota podem ser levados em conta alguns elementos essenciais: a localização da propriedade urbana; a posição da propriedade frente as demais cujas característica sejam semelhantes (por exemplo um edifício de apartamentos); tempo de existência da propriedade (no caso específico para as edificações). Esses critérios podem vir

¹⁵ A Constituição Federal Brasileira prevê a competência privativa dos Municípios para instituição dos impostos elencados no artigo 156, quais sejam: Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Transmissão Inter Vivos a título oneroso (ITBI) e - Imposto Sobre Serviços (ISS).

¹⁶ Valor Venal do Imóvel é aquele alcançado no ato da compra/venda segundo as condições de mercado.

a proporcionar que proprietários de maior renda sejam responsáveis pela maior fatia do imposto.

Enquanto instrumento de recuperação de mais-valias, o IPTU ainda parece ser na atualidade o instrumento mais eficiente, mas frente à (re)distribuição, duas questões essenciais comprometem sua atuação frente à política urbana: 1) diferentemente das operações urbanas que definem a priori que os recursos arrecadados, de caráter extra-fiscal, devem ser reinvestidos na mesma área, os investimentos realizados pela arrecadação IPTU são difusos, ou seja, podem ser direcionados para outras políticas públicas que não as urbanas e neste ponto fundamental reside a principal problemática frente o dimensionamento e avaliação da distribuição, e 2) a visibilidade do benefício da arrecadação não é imediato, haja vista todos os trâmites burocráticos e leis orçamentárias para execução financeira.

O elemento chave para tornar o IPTU de fato um instrumento de justiça urbana e de recuperação difusa das mais-valias urbanas é a manutenção de um cadastro de valores de imóveis atualizado. O IPTU é uma das principais fontes de arrecadação municipal (a segunda maior fonte de arrecadação do município de Fortaleza, ficando atrás apenas do ISS) e mesmo assim não vem tendo a capacidade de acompanhar o crescimento da renda nacional ou dos índices inflacionários.

O desgaste político normalmente enfrentado pelas gestões que buscam o aumento da arrecadação via aumento de impostos foi enfrentado recentemente pelo atual prefeito Roberto Cláudio (PROS). A planta de cadastro multifinalitário de Fortaleza permaneceu a mesma entre o período de 1995 até o ano de 2013, quando foi parcialmente atualizada. A mudança dos valores venais e das alíquotas que incidem sobre os imóveis foi reeditada pela Câmara de Vereadores em dezembro de 2013. Nesta mesma lei, também foi implantado o fator de verticalização de 0,5% por andar, em edifícios que possuem elevador. Por outro lado, as isenções foram ampliadas para os imóveis que custam até R\$ 52 mil, o que representa a incidência sobre cerca de 100 mil casos de isenção. Dentre as perdas políticas enfrentada em seu primeiro ano de gestão, a polémica resultou inclusive em uma ação civil pública considerando o aumento como abusivo. Lei complementar No 159/2013 define os seguintes parâmetros (Quadro 35):

| | Valor venal | Alíquota | Redutor | Reajuste praticado em 2014 |
|------------------------------------|--|----------|---|----------------------------|
| Residencial | Até R\$ 62.279,10 | 0,6% | Não há redutor | 15% |
| | Acima de R\$ 62.270,10 até R\$ 224.204,76 | 0,8% | R\$ 124,56 sobre o valor do imposto | 20% |
| | Acima de R\$ 224.2014,76 | 1,4% | R\$ 1.469,79 sobre o valor do imposto | 35% |
| Não residencial | Até R\$ 224.204,76 | 1,0% | Não há redutor | 35% |
| | Acima de R\$ 224.2014,76 | 2,0% | R\$ 2.242,05 sobre o valor do imposto | 35% |
| Terrenos não edificados | Áreas sem infraestrutura | 1,0% | Não há redutor | - |
| | Áreas com infraestrutura | 2,0% | Não há redutor | - |

QUADRO 35

Critérios de definição frente ao cálculo do IPTU.

Fonte: Fortaleza, 2013.

A aplicação dos reajustes da planta de valores só foi realizada no ano de 2014. Em 2015, dadas as pressões recebidas, o reajuste ficou restrito ao IPCA registrado naquele ano de 6,46% (IBGE, 2015). Mesmo assim, as alterações realizadas representaram acréscimos significativos junto à arrecadação municipal da ordem de R\$300 milhões, 34% a mais em relação ao mesmo período anterior. Segundo dados da Secretaria de Finanças do Município (Sefin), são cadastrados 682 mil imóveis destes, 538 mil tributados.

Na tabela a seguir (Tabela 6) foi realizada uma simulação sobre a possível capacidade de arrecadação do IPTU das OUCs em um cenário de consolidação de todas elas conforme os produtos imobiliários divulgados pelos empreendedores. Considerando a alíquota de 1,4%, existe uma previsão de arrecadação de cerca de R\$ 50 milhões/ano. Enquanto instrumento de recuperação das mais-valias nas OUCs Lagoa do Papicu e Jockey Clube, o IPTU corresponde respectivamente à 0,58% e 0,2% ao ano da valorização conseguida pela terra por meio da OUC.

TABELA 6
 Estimativa de arrecadação
 via IPTU concernentes às
 OUCs.
 Fonte: elaborado pela
 autora.

| | No de unidades previstas | Valor m2 (R\$) | Área mediana (m2) | Valor do imóvel (R\$) ¹⁷ | Arrecadação via IPTU por unidade com redutor (R\$) | Arrecadação via IPTU prevista (R\$) |
|----------------------------|--------------------------|----------------|-------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------------|
| OUC Maceió | 299 | 8.000 | 550 | R\$ 4.4 milhões U\$ 1.36 milhões | R\$ 60.130,21 U\$18.616,16 | R\$ 17.978.932,79 U\$5.566.233,06 |
| OUC Lagoa do Papicu | 1083 | 7.000 | 112 | R\$ 784 mil U\$ 242 mil | R\$ 9.506,21 U\$ 2.943,09 | R\$ 10.295.225,43 U\$ 3.187.376,29 |
| OUC Jockey Clube | 1314 | 4.500 | 52 | R\$ 234 mil U\$ 72 mil | R\$ 1.806,21 U\$ 559,19 | R\$ 2.373.359,94 U\$ 734.786,35 |
| OUC Sítio Tunga | 1936 | 5.000 | 160 | R\$ 800 mil R\$ 247 mil | R\$ 9.730,21 U\$ 3.012,44 | R\$ 18.837.686,56 U\$ 5.832.101,10 |

É válido ainda destacar que apesar de o IPTU ser o mecanismo mais efetivo de recuperação de mais-valia, e por enquanto única forma quantificável, não trata-se do instrumento mais indicado, já que o imposto incide sobre o consumidor final, e não sobre o produtor do empreendimento.

Considerações finais do capítulo

Procura-se responder as duas questões de aproximação colocadas no início do capítulo: 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?

São estabelecidos pontos de observação que permitem captar os efeitos resultantes dos Projetos Urbanos viabilizados pelas OUCs em Fortaleza. A intenção é avaliar como estes regimes têm contribuído ou não para o desenvolvimento da cidade democrática e justa. Como ponto de partida, foram definidos três componentes de análise como forma de compreender os resultados dos estudos de casos no que se convencionou chamar de mobilização das mais-valias:

¹⁷ Cotação do dólar para o dia 30/03/2015 U\$ 3,23, data de coleta dos valores indicados. Fonte: economia.uol.com.br

componente político e da gestão; componente econômico; e componente fundiário e urbanístico.

Componente político e da gestão urbana

Os Projetos Urbanos imobiliários viabilizados por meio das Operações Urbanas não podem ser encarados como obras públicas convencionais. Exigem uma nova sustentação legal e uma estrutura administrativa capaz de garantir num prazo razoável o êxito dos empreendimentos. São necessárias instâncias para negociações e acordos entre os diferentes protagonistas públicos e privados e a criação de instituições específicas voltadas ao gerenciamento dos projetos.

A construção política dos casos investigados pode ser esclarecida pela conjunção de interesses de agentes que justificam uma interferência pontual, de impacto urbano contido e particularizado como objetivo final. A percepção de que a gestão do espaço, sob responsabilidade pública, assume posição central na reprodução do capital e que a relação entre Estado e setor privado evidencia que a lógica privatista orienta de fato a política pública urbana fica evidente quando um instrumento urbanístico como a Operação Urbana é transmutado de tal forma que se perde completamente seus objetivos originais.

A intenção a priori é viabilizar empreendimentos imobiliários, cada vez mais rentáveis e onde a agregação de diferentes usos justificados pela sua complementariedade, que de fato não acontece, suplanta as definições anteriormente estabelecidas do que é admissível e permitido. A anuência irrestrita em troca de contrapartidas fragmentarias contribui fortemente para incitar um processo de valorização, ocupação e uso direcionado do solo.

Os regimes de exceção funcionam por meio da abdicação de algumas responsabilidades legais em razão de outras. Existe certamente a intenção frente a anulação da burocracia, compreendida como limitadora das ações e não como uma engrenagem necessária, e o alcance de um controle político mais amplo com pouca margem de questionamento. A centralização decisória que permeia **os processos de viabilização** coloca o público como parceiro de diferentes grupos de interesses privados. Não se trata apenas de prestar um serviço ou apoio em benefício de uma

classe, mas uma forma política, entranhada na construção da sociedade brasileira, de um permanente exercício hegemônico do poder. Nesta lógica, o interesse geral não sede espaço por meio da negociação, ele de fato passa a não existir mais. No mapeamento do processo decisório ficam claras condições políticas em relação aos projetos urbanos imobiliários são tomadas. Exemplo disso é dado pelo exame das atas das sessões da Câmara Municipal de Fortaleza que analisaram as leis complementares que instituíram as OUCs. A urgência, a pressão pela eficiência na votação, a condição inquestionável dos benefícios públicos, a incapacidade de ampliação da discussão com a sociedade dada a natureza técnica do debate, é bastante recorrente em todas elas.

Em discordância com tais percepções, foi constatado que os processos, contudo, não ocorrem sem conflitos e desprovidos de contradições, mesmo que em um momento posterior ao processo de viabilização. Alguns regimes de exceção se alastram por décadas sem que possam ser implementados rapidamente, como é essencial da lógica econômica da produção imobiliária (**processo de construção**). A manifestação contrária pode ser suficiente em alguns casos atingindo medidas judiciais que de fato impedem o andamento dos projetos, e em outros podem vir a ser desqualificadas e desmoralizadas completamente. Apesar disso, a legitimidade política é garantida pelo poder simbólico alcançado pelas das intervenções além de assegurarem também a captação de ganhos políticos por meio da produção do espaço. Os processos de controle sociais passam a ser subjacentes às exigências feitas pelos investidores.

A sub-valorização dos custos públicos, ou até mesmo a não quantificação dos possíveis custos, é um aspecto relevante da avaliação. Considera-se que o dimensionamento do ônus para o Estado e a perspectiva de recuperação desse ônus deveriam ser condição essencial que justificasse a exceção. Fica claro que o processo e de viabilização não considera tal aspecto claramente, de forma que se aproxime de uma perspectiva quantificável. Acredita-se que para a tomada de decisão o Estado deveria assumir papel de mobilizador das mais-valias, ou seja, ser orientado pela lógica do setor privado quanto da rentabilidade da operação.

Em oposição ao que se defende pela lógica do Estado liberal, o papel do Estado nos contextos de exceção não foi reduzido pelas OUCs, muito pelo contrário já que é o responsável pela autorização das regras de exceção, autoriza o poder de desapropriação, permutas e alienações, viabiliza diretamente as condições de financiamento. Contudo o autoritarismo parece ser a marca mais forte desta atuação. As decisões são pouco divulgadas e é excluída a maior parte da população. Existe uma espécie de blindagem frente à participação, que só ocorre depois da tomada de decisão e opera mais como campanha de divulgação e marketing do empreendimento já consolidado politicamente. Pelo envolvimento direto da iniciativa privada nas negociações os processos se assemelham a processos privados onde o sigilo das informações é guardado e os processos de participação pública acontecem como mero legitimadores.

Outro aspecto digno de menção é a pouca aproximação das lógicas e paradigmas teóricos internacionais. Os regimes de exceção se processam vinculadas aos ajustes e acordos locais, de forma mais arcaica e personalista, e não por isso menos eficiente economicamente. Argumenta-se, entretanto, que as redes de relações em jogo na viabilização dos projetos urbanos imobiliários formam uma trama muito mais complexa e diversificada do que um simples antagonismo entre cidade como valor de troca e da cidade como valor de uso. O meio urbano é operado em diferentes níveis (a crise econômica a nível global, a crise econômica a nível nacional, a propriedade da gestão do solo urbano em nível local) assim com a ação dos agentes individuais que possuem capacidades transformadoras do espaço a partir de diferentes lógicas (a orientação política do governo, a equipe técnica com seus planos e ferramentas urbanísticas), as entidades profissionais com suas observações sobre a cidade, as organizações políticas de bairros e associações representativas em defesa de seus lugares. Os interesses econômicos não atuam em bloco. Existem os interesses globais, nacionais e locais, que na maior parte das vezes não dialogam facilmente entre si. O Estado não segue uma única lógica e depende diretamente do setor que no momento esteja sendo representado.

Na literatura consultada, fica clara a imputação da relação entre interesses imobiliários e públicos na medida em que o segundo se guia pela lógica do primeiro, e que principalmente são os interesses sociais dos setores ameaçados diretamente

pelas ações de despejo, especificamente, as que mais se opõe as grandes intervenções. A capacidade de reação, também indicada pela literatura, seria a transformação do público em um promotor imobiliário em busca, também, das mais-valias fundiárias em favor da redistribuição mais coletiva possível. O risco dessa tomada de postura é a ampliação das desigualdades sociais tendo em vista a já registrada relação direta entre aumento das rendas fundiárias e o aumento das desigualdades sociais, já que a expulsão dos mais pobres é condição para a valorização imobiliária.

Componente econômico

Como visto, o Estado levado a beneficiar os grandes grupos privados vinculados ao capital imobiliário pela alocação dos investimentos públicos tem atuação justificada pela lógica da eficiência econômica desse procedimento em relação à máxima valorização da terra pelo desencadeamento de novos ciclos de valorização e (re)valorização de áreas já favorecidas. Essa valorização associa simultaneamente o capital produtivo, estudado no trabalho por meio das unidades habitacionais multifamiliares em edifícios de apartamentos, e o capital especulativo, já que não existe nenhuma forma de regulação dos preços dos imóveis no mercado imobiliário. A valorização da terra não é um impacto da OUC, mais é uma de suas finalidades não expressas.

A valorização dos imóveis, contudo, não se dá apenas nas áreas inseridas dentro do perímetro das operações, mas em toda uma área de influência em um entorno seletivo, ou seja, de acordo com uma lógica de produção imobiliária formal. Os excedentes se reverterem diretamente em favorecimento do capital especulativo nestas áreas de entorno.

A implementação de instrumentos já disponíveis, ou mesmo a viabilização de mecanismos excepcionais que permitam onerar fiscalmente esses remanescentes e exercer um controle democrático sobre o destino e utilização dos mesmos ainda não foi testado nos casos estudados.

Os instrumentos de captação de mais-valias representariam grande avanço frente as políticas de utilização do solo. O governo local, ante a pressão de grandes

proprietários e promotores mudaram as regras previamente estabelecidas sem exigir em troca nenhuma vantagem efetiva para a cidade. O retorno dos projetos consolidados diz respeito a contrapartidas físicas, e não versam sobre a extraordinária característica de valorização do solo gerada pelo Projeto Urbano, nem de exigir dos empreendedores compensações de acordo a essas rendas.

O promotor imobiliário se posiciona também como proprietário da terra antes de ser estabelecida a flexibilização, nesta posição captou fundamentalmente as mais-valias derivadas da regulamentação que negociou com o Município. Contudo essa valorização não representa a valorização total até a finalização da obra. Os investidores/usuários finais que adquiriram unidades habitacionais no lançamento público do projeto aproveitam de uma segunda rodada de valorização até a finalização da obra. Como elemento gerador da valorização, temos os investimentos públicos e privados nas melhorias urbanas.

A evolução do processo de compra e venda dos prédios e do desenvolvimento das obras se traduz em um processo progressivo de valorização do solo. O aumento dos índices de construção, a construção de vias de acesso, a criação de espaços verdes e qualificação urbana e social dos arredores vai estimulando o mercado imobiliário da área e aumentando os preços com relação aos valores originais.

Componente fundiário e urbanístico

As aberturas de novas fronteiras imobiliárias proporcionaram novas paisagens física e social em áreas anteriormente retidas. As OUCs foram implantadas, em todos os casos, em áreas negligenciadas pelo poder público, mas foco da retenção especulativa da terra e estratégicas quanto ao seu acesso, valor e possibilidade de transformação urbanística. As glebas que possuíam grande extensão disponível e capacidade de acolher novos usos. Possuíam ainda valor de partida muito baixo, alcançando altas somas a partir de sua transformação urbanística (legal e física).

De fato, os projetos produzem grande impacto e modificação na estrutura urbana onde se inserem, contudo, essa incorporação se dá sem que as novas áreas de fato recebam alterações mais gerais em relação a compatibilização das infraestruturas urbanas. Essa ação tende a assegurar o aumento dos ganhos do setor imobiliário e

a elevação do preço da terra, mesmo em áreas precárias pela criação de ambientes urbanos exclusivos, mesmo que artificiais em relação ao entorno.

Apesar dos efeitos localizados gerados dentro do perímetro da OUC, os impactos da implementação do projeto no entorno imediato é pouco sentido formalmente, oscilando entre a manutenção de uma forma de produção consolidada (excludente e segregatória) como é o caso da OUC Foz Riacho Maceió ou gerando uma dicotomia entre espaço consolidado, como nos bairros Henrique Jorge e Jóquei Clube, no caso da OUC Jockey. Neste contexto destaca-se a OUC Lagoa do Papicú, que promoveu um impacto significativo em sua região de implementação, principalmente em razão à vasta disponibilidade de terrenos vazios, diretamente relacionado à geração de valorização da terra. Mas de fato os efeitos frente a qualidade urbana ainda ficam restritos à urbanização de áreas livres e melhoria do sistema viário diretamente incorporado aos acessos dos empreendimentos.

As Operações Urbanas Consorciadas rebatem na contemporaneidade processos históricos de produção do espaço urbano, mas com o agravamento de aprofundar ainda mais as inequidades urbanas à medida que (re)concentram investimentos de uma maneira até então não experienciada. Os Projetos Urbanos implantados via OUCs tornam áreas já valorizadas ainda mais inacessíveis para os seguimentos sociais de baixa renda.

Ao contrário do que foi visto no exemplo holandês, quando instrumentos financeiros e urbanísticos se alinham, em síntese, afirma-se que as OUCs implantadas em Fortaleza se comportam como instrumentos financeiros, pré-capitalistas, do que propriamente instrumentos urbanísticos nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Considerações finais

Em que pese o discurso generalizante e regulamentador de mecanismos gerais como os planos diretores, o que realmente tem possibilitado a reprodução do capital através do território são as flexibilizações. Os planos urbanos mais gerais têm assumido papel ideológico, são amplamente divulgados, mas não viabilizados, enquanto que os mecanismos exceção, de caráter conjuntural, suplantam uma lógica de prioridades sociais. Os mecanismos de exceção são empregados pelo setor hegemônico que se utiliza do território das cidades, a partir de suas contradições socioeconômicas, sobrepondo-se a escala de gestão local (governança) a fim de produzir um espaço que atenda às necessidades específicas da acumulação econômica.

Vários estudos apontam para o problema da implementação das Operações Urbanas Consorciadas, cujos resultados questionáveis do ponto de vista da lógica redistributiva das intervenções, do contínuo reinvestimento por parte do poder público ampliando seu endividamento, do favorecimento de áreas onde já existem grande interesse imobiliário, apesar dos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. É sabido que esse instrumento vem sendo utilizado para beneficiar os interesses relacionados ao capital imobiliário e viabilizar seus projetos. Indica-se uma falha de origem no desenho do instrumento Operações Urbanas Consorciadas na medida que suas implementações têm possibilitado alcance restrito enquanto apenas mais um regime que viabiliza operações imobiliárias vantajosas e viabilizadas excepcionalmente e por isso de acesso restrito aos setores hegemônicos via de regra.

Este trabalho contribuiu no sentido de iluminar este problema em uma realidade ainda pouco investigada. Em Fortaleza, os cinco casos em andamento reforçam o protagonismo do setor privado no gerenciamento do instrumento quanto, por exemplo, à orientação da localização e até mesmo na definição da “liberação” de índices urbanísticos. O uso do instrumento tem viabilizado uma extrema capitalização do solo, sem que as premissas de equilíbrio de investimentos na cidade e desoneração pública sejam alcançadas resultando em um esvaziamento do alcance dos objetivos esperados à priori pelo instrumento.

A cidade de Fortaleza, em sua condição de metrópole nacional periférica, historicamente teve como característica a produção do espaço urbano a mercê de um movimento mais geral da economia nacional. Tal tendência é materializada na estrutura urbana por meio de interferências públicas que visam a abertura de novas áreas para a exploração econômica, sejam elas centrais ou periféricas.

Observa-se que o setor privado local tem exercido forte influência na estruturação da cidade pela escolha à priori das áreas foco dos investimentos públicos por meio de interferências físicas, seja pela inserção de equipamentos e infraestruturas, eminentemente viárias, sejam pela instauração de regimes de exceção. Isto torna o retorno econômico privado uma variável determinante do tipo e da localização da intervenção.

Apesar dos Projetos Urbanos contemporâneos buscarem encontrar explicação nos processos de globalização, em uma metrópole localizada na periferia do sistema, são os aspectos e redes de relações locais que acabam por melhor explicar as atuais Operações Urbanas Consorciadas desencadeadas em Fortaleza. As características fundiárias relacionadas às famílias locais, o patrimonialismo exacerbado e sua vinculação de domínio frente o poder público justifica uma grande centralização de investimentos públicos junto às áreas de interesse restrito do capital imobiliário.

Em um contexto nacional e local, onde as regulamentações excessivas acabam por inviabilizar processos de desenvolvimento legítimos, as exceções podem até a vir ser benéficas, como no caso holandês visto no Capítulo 3, quando instrumentos financeiros e urbanísticos procuram alinhamento. Mas para isso, o estado precisa se fortalecer, não necessariamente em âmbito econômico, mas frente a sua legitimidade social e política.

Afirma-se que a fragilidade do Estado em gerenciar a mobilização das mais-valias fundiárias agrava o comprometimento do instrumento urbanístico, transformando-o em um instrumento estritamente financeiro que favorece a captação das mais-valias fundiárias apenas pelo setor privado. Afirma-se também a ausência de uma significativa recuperação e redistribuição pública.

No contexto local, a ascensão de um novo grupo político ao governo do estado do Ceará, em 1986, ligado às lideranças empresariais, redireciona o discurso das políticas estaduais, centradas em três eixos: indústria, turismo e agronegócio. As estratégias de desenvolvimento deste projeto político foram realizadas mediante parcerias públicas e privadas, envolvendo capital nacional e internacional, com vistas a dotar a metrópole de atributos necessários à integração ao movimento de mundialização do capital. A dinamização das atividades turísticas, da indústria da construção civil e das atividades especulativas, propiciada pela nova modalidade de gestão pública, introduziu novos elementos a um processo já sedimentado historicamente, conforme abordado no Capítulo 1 do trabalho.

O material empírico coletado e sistematizado permitiu avançar no entendimento do uso de dispositivos legais, em que pese o princípio da OUC em flexibilizar condicionando, para viabilizar intervenções de ordem privatista. Neste caso, as OUCs implantadas em Fortaleza são adotadas como regimes de exceção já que não compactuam com a lógica de cumprimento da função social da propriedade e a recuperação de mais-valias fundiárias.

Ao analisar adoção do instrumento Operação Urbana Consorciada como um regime de exceção urbano que viabiliza a mobilização das mais-valias imobiliárias pela iniciativa privada, coloca-se em discussão o papel do Estado, que corrobora com a reprodução do capital em detrimento das necessidades de desenvolvimento socioespacial. Tornou-se evidente a relevância dessa nova forma de produção imobiliária, a partir da abertura de novas frentes de produção do espaço com capacidade de viabilizar uma valorização imobiliária, e ganhos privados, de ordem nunca antes dimensionadas na cidade de Fortaleza.

Admite-se que o olhar para Fortaleza expõe uma condição particular, influenciada pelos meandros políticos e sociais locais, mas que nem por isso deixa de expressar aspectos mais gerais que pressionam as grandes cidades latino-americanas. A partir do que foi exposto nos diferentes capítulos, são apontadas algumas afirmações finais.

As Operações Urbanas são instrumentos financeiros

As Operações Urbanas são empregadas visando estritamente a acumulação econômica de ordem conjuntural e ignoram a lógica de priorização urbanística e social. Em conjunto com o Estado, os principais agentes produtores do espaço, os proprietários fundiários e os incorporadores responsáveis pelos produtos imobiliários têm desencadeado intervenções urbanas cujo objetivo principal é alcançar a maior mais-valia fundiária.

O papel das famílias locais, proprietárias de terra.

A observação mais aproximada do contexto histórico da produção do espaço em Fortaleza revelou algumas particularidades locais. A adoção da flexibilidade frente às determinações previamente delineadas pelos planos e normas urbanas reforçou um favorecimento permanente e um domínio dos setores hegemônicos, que se reversaram até o alcance do domínio imobiliário sobre as decisões públicas. O fato novo consiste na legitimação da clareza desses favorecimentos sem qualquer tipo de pudor, pela utilização da lei para legitimar condições ilegais como uma rotina socialmente aceita.

O domínio histórico de agentes locais sobre a propriedade da terra, condição essencial da viabilização, construção e captação da mais-valia, torna esse agente, que também compõe o poder público local, uma entidade dominadora dos processos decisórios. As parcerias entre incorporadoras de âmbito nacional submetidas aos proprietários de terras locais tornam explícita no engendramento das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza.

O papel do Estado

Os impactos espaciais resultantes desta forma de interação entre os setores público e privado produz um direcionamento específico dos Projetos Urbanos e dos investimentos públicos, na medida em que são priorizados a partir da identificação de áreas de oportunidade econômica. O crescimento econômico é também o principal objetivo buscado pela postura do estado neoliberal sendo o princípio orientador da política urbana. A terra urbana é vista como investimento, e maximizar seu valor de troca tornou-se o objetivo final dessa parceria.

O exemplo do caso holandês, diametralmente oposto do brasileiro, mas que lida na contemporaneidade com questões que se assemelham no que diz respeito ao enfraquecimento do Estado, alerta para a questão da dependência do poder público frente o setor privado no que diz respeito à propriedade da terra. Como alternativa, acordos visando a mobilização da mais-valias são firmados garantindo a priori os possíveis retornos para cada setor, ou seja, a viabilização da recuperação da mais-valia fundiária através da gestão social da terra e da propriedade de forma compartilhada entre os setores público e privado.

Destaca-se ainda que no contexto local, as Operações urbanas, apesar de hegemônicas, também têm desempenhado um papel de demonstração de conflitos sociais através das comunidades pobres afetadas e entre os defensores ambientais. Afere-se então que as OUC não conseguiram inviabilizar totalmente os conflitos urbanos.

A mobilização das mais-valias nos regimes de exceção.

Retomando as questões de aproximação colocadas no início do trabalho, acredita-se que, tal como a OUC é hoje desenhada, não há como responsabilizar o poder público frente à mobilização das mais-valias. Neste sentido, afirma-se que a OUC foi incorporada pela dinâmica imobiliária e seus artifícios utilizados de forma a não atender às premissas básicas de cunho urbanístico. Percebeu-se que mesmo o pouco capital recuperado (por meio de intervenções públicas em parques e praças ou por meio do IPTU) acaba por ser reinvestido em áreas estratégicas para a acumulação do capital.

Apesar dos resultados adversos, a ideia geral é reconhecer por meio dos problemas, possíveis novas perspectivas. O redimensionamento da recuperação das mais-valias fundiárias deve guardar relação a um pré-dimensionamento frente à possibilidade dos reais ganhos privados, captando as mais-valias em benefício da cidadania, ou seja, uma nova maneira de gestão e administração do espaço urbano, onde o setor público utiliza certas lógicas próprias do setor privado com respeito ao preço do solo que podem ser aproveitadas para gerar benefícios para o conjunto dos cidadãos ou especificamente como instrumento de redistribuição.

A título de ilustração, este pré-dimensionamento das mais-valias fundiárias pode assumir um caráter de taxas progressivas sobre o empreendedor, de acordo com a consolidação do empreendimento no tempo. Acredita-se que essa é também uma questão política, onde a capacidade de mobilização da sociedade civil se faz premente.

O retorno financeiro ao empreendedor dos Projetos Urbanos Imobiliários viabilizados por meio das Operações Urbanas poderia assumir a base de cálculo da recuperação da mais-valia fundiária. Imagina-se que o dimensionamento poderia ser calculado no tempo, de acordo com os efeitos urbanístico causados pela OUC, tomando o valor do produto imobiliário resultante do projeto a referência de cálculo, já que outros elementos de ordem indireta, tal como a urbanidade, são de difícil mensuração.

Até que tais medidas, ou semelhantes, possam ser de fato viabilizadas, acredita-se que o trabalho ajuda a esclarecer que as OUCs, da maneira pela qual estão sendo processadas em Fortaleza, são inteiramente absorvidas pela lógica financeira da produção do espaço. O percurso realizado para a comprovação desta afirmação, que tratou desde o resgate histórico do processo de estruturação da cidade até os atuais direcionamentos da política urbana local, mas também pelo dimensionamento da efetividade do atendimento das OUCs frente às premissas do Estatuto da Cidade, e pela busca de referências externas visando a construção de novos possíveis caminhos, embasados pelo referencial teórico e conceitual que auxilia a compreensão do problema, possa auxiliar futuras pesquisas que contribuam para a superação dos limites colocados.

Bibliografia

ABRAMO, P. **Cidade caleidoscópica**. São Paulo: Bertrand do Brasil, 2007.

ACCIOLY, V.M. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. Tese de doutorado. Salvador: Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2008.

ACCIOLY, V.M. **A metrópole e o impacto das políticas públicas na expansão urbana: Fortaleza entre 1980 e 2008**. Artigo apresentado no Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL), Montevideo, 2009.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004

ALBUQUERQUE, C.C.G. **Projeto urbano e a urbanística moderna: o resgate haussmanniano e seus mecanismos de viabilização**. Natal: ENAMPARQ, 2012.

ARANTES, O. B. **Urbanismo em fim de linha**, São Paulo, Edusp, 2001.

ARANTES, P. **A renda da forma na arquitetura da era financeiro**. In: OLIVEIRA, Franciso, BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.) *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

ARAGAO. T.A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Instituto em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)/ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2010.

ARAÚJO, A. M. M. CARLEIAL, A. N. **O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração**. Revista Geocrítica. III Colóquio Internacional de Geo Crítica – Migración y Cambio Social. Obtido via *Internet*. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-73.htm>. Barcelona-Espanha, 2001.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**, São Paulo, Romano Guerra, 2010.

BERNAL, M.C. **A metrópole emergente: ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza**. Fortaleza: editora UFC/Banco do Nordeste S.A., 2004.

BERNARDIN, C.S.M. **Os conflitos socioambientais e o poder político no espaço urbano: o caso da lagoa do Papicu – Fortaleza/ce.** Encontro Anual da Anpocs, 2012.

BIENENSTEIN, G. **O espetáculo na cidade e a cidade no espetáculo: grandes projetos, megaeventos e outras histórias.** In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011. Rio de Janeiro.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **The Local & the Global: Management of Cities in the Information Age.** Londres: Earthscan. 1998.

BORJA, J. **A cidade e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana.** In: FISCHER, Tânia (Org.) *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em:<www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>

BUITELAAR, E. 2003. **Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes.** *Town Planning Review* , 74(3), 315–330.

BUITELAAR, E. 2010. **Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands.** *Royal Dutch Geographical Society*, 349-356.

CARMONA, M; ARRESE, A. **Globalización y Grandes Proyectos Urbanos: la respuesta de 25 ciudades.** Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2005.

CARNOY, M. *Estado e teoria política.* Campinas: Papirus, 1988.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras, seu controle ou o caos,** São Paulo: Nobel, 1989.

CASTELLS, M. E GODARD, F. **O advento de Monopoleville: análise das relações entre a empresa, o Estado e o Urbanismo,** in FORTES (ed) – *Marxismo e Urbanismo Capitalista,* Livraria Ciências Humanas, São Paulo, 1979.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede – V.1 – A era da informação**. São Paulo: Paz e terra, 2001.

CASTRO, J. L. **Fatores de localização e de expansão da cidade de Fortaleza**. Fortaleza: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, 1977.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2008

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CUENNYA, B. NOVAES, P. VAINER, C. **Grandes Projetos Urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira**. Porto Alegre e Buenos Aires: co-edição Masquatro Editora Ltda e Editorial Café de las Ciudades Ltda, 2013.

CUENNYA, B. GOZALES, E. MOSTO, G. PUPARELI, S. **Mobilização de mais-valias num grande projeto urbano. A experiência de Puerto Norte**, em Rosário. In. CUENNYA, B. NOVAES, P. VAINER, C. **Grandes Projetos Urbanos. Olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira**. Porto Alegre e Buenos Aires: co-edição Masquatro Editora Ltda e Editorial Café de las Ciudades Ltda, 2013.

CYMBALISTA, R. POLLINI, P. COBRA, P. SANTORO, P. **A outorga onerosa do direito de construir após o estatuto da cidade : um panorama de implementação dos municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2007.

DANTAS, E. W. C. Da Fortaleza à região metropolitana. In COSTA, M. C. L. e DANTAS, E. W. C. (orgs.) **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

_____, R. **A questão nacional: a modernização**. Estudos avançados 6(14), 1992

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo, Globo, 2006.

FERREIRA, J. S. W. e FIX, M. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. In *Folha de S.Paulo*, "Tendências e Debates", terça 17 de abril de 2001.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

FERREIRA, L.S.W. **Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um "urbanismo às avessas"**. In: *Hegemonia às avessas*. OLIVEIRA, F. BRAGA, R. RIZEK, C. (orgs.). São Paulo: Boitempo, 2010.

FIX, M. **Parceiros da Exclusão: Duas histórias da construção de uma "nova cidade"** em São Paulo: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____, M. **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 (Edição Especial de Oculum Ensaio: revista de arquitetura e urbanismo) p.185-197.

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

FORTALEZA, P.M. **Plano Diretor Desenvolvimento Urbano**. Fortaleza, 1992.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes. 2008a.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FUCK JR. S. C. F. **Expansão urbana e segregação espacial no sudeste do município de Fortaleza**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2002.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

FURTADO, F. **Instrumentos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 1999.

_____, **Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios**. Brasília; Seminário “Instrumentos fiscais e de regulação do espaço urbano, 2006.

GIDDENS, A. **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**. Cambridge. 1998.

GOMES, O. **Propriedade**. In: _____. Direitos reais. Rio de Janeiro: Forense, 2004

GONDIM, L. **O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna: Cultura, patrimônio e a imagem da cidade**. São Paulo, SP: Editora Annablume, 2007.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

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.

_____, **The Condition of Post-Modernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Oxford: Blackwell, 1989.

_____, **Los limites Del capitalismo y la teoria marxista**. Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica, 1990

_____, **Do gerenciamento ao empresariamento: A transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. In: Espaço & Debates nº 39 (vol. XVI), 1996, p. 48-64.

_____, **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola. 2004 a.

_____, **O novo imperialismo**, São Paulo: Loyola, 2004b.

_____, **A produção capitalista do espaço**, São Paulo, Annablume, 2005.

_____, **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HEURKENS, E. **Private Sector-led urban developments projects: management, partnerships and effects in the Netherlands and UK.** Architecture and built environment, 04, 2012.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** Raízes do Brasil. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969

JARAMILLO, S. **Los Fundamentos Econômicos de la Participacion de Plusvalias.** Bogotá, Cambridge: Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Pólice, 2003.

JORDAN, D. P. **Haussmann and haussmannisation : the legacy for Paris.** French Historical Studies, Londres, V.27, N.1, 2004

JUNIOR, C. P. **A revolução brasileira,** São Paulo: Brasiliense, 1966.

_____, **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Companhia das letras, 2011.

KRABBen, E., NEEDHAM, B.. **Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment,** 2008

_____, **Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience.** Land Use Policy, In press. 2012.

LAPA, J. R. do A. **O sistema colonial.** São Paulo: Ática, 1991.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto.** São Paulo: Alfa-ômega, 1993.

LEMENHE, M. A. **As Razões de uma cidade: conflito de hegemonias.** Fortaleza: Stylus Comunicações, 1991.

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

_____, **As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea.** In A Produção do Espaço. Paris, Éditions Anthropos, 2000, Belo Horizonte, Mimio, 2006.

_____, **Espaço e Política.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.

LINDBLOM, C. E. **The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It**, New Haven, CT: Yale University Press, 2001.

LIPIETZ, A. **A marxista approach to urban ground rent**, Florence, Seminaire Internationale de la Rente et de Planification, 1982.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. **Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva? Os desafios das novas tecnologias e da competição mundial**. In. VALLADARES, L. E PRETECEILLE, E. (orgs.). Reestruturação Urbana: tendências e desafios. São Paulo: Nobel.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOUW, E. **Land Assembly for urban transformation**. The case of Hertogenbosch in the Netherlands. Science Direct – Land use Policy, 2008..

_____, **O papel do estado na urbanização capitalista**. in FORTI, R. Marxismo e urbanismo capitalista. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

LUNGO, M. **Grandes Projectos urbanos**. El Salvador: UCA editores. Lincoln Institute os Land Policy, 2004.

MACHUCA, M. **Operações Urbanas Consorciadas como instrumento de gestão urbana: as experiências de Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba**. Dissertação de mestrado. Curitiba: Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da Universidade Católica do Paraná, 2010.

MAJOOR, S. **Conditions for multiple land use in large-scale urban projects**. Journal of housing and the Built Environment, 2006.

_____, **The disconnected Innovation of New Urbanity in Zuidas Amsterdam, Orestad Copenhagen and Forum Barcelona**. European Planning Studies, 2009.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades – Alternativas para a crise urbana**. Petrópoles, RJ: Vozes, 2001.

_____, **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____, e FERREIRA, J. S. W. **“Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade?”**. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil – As lutas sociais no campo e o seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes (1983).

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação e revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELO, M.A. **Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização**. In: MELO, N.; LEAL, S. (Orgs). **Relação público-privado: do local ao global**. Recife: UFPE, 1996.

MYRDAL, G. **Beyond the Welfare State: Economic planning and its international implications**, 1960

MORAES, L. G. S., ALVIM, A.T.B. **Operações Urbanas: Instrumento com fim social ou econômico?** São Paulo: 5º Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie, 2009.

MOREIRA, F.D. **A aventura do urbanismo moderno na cidade do Recife, 1900-1965**. In LEME, M. C. (coord.) **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

MOREIRA, F.G.P. **O capital imobiliário e a produção urbana de Fortaleza: estudo de caso para o período de 1950-1970**. Fortaleza: dissertação de mestrado. Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, 2004.

MUNOZ, D. **Capturing value increase in urban redevelopments: a study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities**. Radboud University, 2010.

MOTA, L. D. (org). **Introdução ao Brasil. Um banquete nos trópicos.** São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 1999.

NEEDHAM, B. **Land policy in the Netherlands.** Tijdschrift voor economische en sociale Geografie, 1997.

NEEDHAM, B. **Planning, Law and Economics: The Rules we Make for Using Land,** London: Routledge. 2006.

NIJKAMP, P. Burch, M. Vindigni, G. **A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalization projects.** Urban Studies, 39, 1865-1880, 2002.

NOBRE, E. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros.** São Paulo. Tese FAU-USP, 2000.

NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F.; BIENENSTEIN, G.; SANCHEZ, F. **Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira.** In: Encontro Nacional da ANPUR, 12, 2007, Belém. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007.

OLIVEIRA, F. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século.** Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.

_____, **Hegemonia à avessas: decifra-me ou te devoro!** In: OLIVEIRA, Franciso, BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.) **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, L. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia à avessas no Brasil.** In: OLIVEIRA, F., BRAGA, R.; RIZEK, C. (orgs.) **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010.

PEQUENO, R. **Minha casa minha vida em fortaleza: novas periferias?** Anais XVI ENANPUR, Recife: 2013.

PEQUENO, L. R. B. (org). **Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza,** Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2002.

PINHEIRO, E. P. **Europa, França e Bahia. Difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)**. Salvador, Edufba, 2002.

PRIEMUS, H., LOUW, E. 2003. **Changes in dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market**. Environment and Planning B: Planning and Design, 30, 369-378.

RAYMOND, W. **Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade**. São Paulo: Boitempo, 2007.

RIBEIRO, F.M. **Fortaleza, de cidade a metrópole (1945-1992)**. In: SOUZA, S. de (org.) Fortaleza: a gestão da cidade uma história político administrativa. Fortaleza: NUDOC/UFC, 1995.

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, 1997

RUFINO, M.B.C. **Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza**. Tese apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SALET, W. 2008. **Rethinking urban projects: experiences in Europe**. Urban Studies, 45, 2343-2363.

SALLUM JR., Brasília. **A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000)**. In. MOTA, Carlos Guilherme. Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

SAMPAIO, M. R. A. 1998. **Vida na Favela**. In: _____. Habitação e Cidade. São Paulo: FAPESP.

SANCHEZ, F. **Políticas Urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, ANPUR, ano I, n.1, p.115-32, 1999.

_____, **Cidade Espetáculo: Política, Planejamento e City Marketing**. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

_____, **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó-SC: Argos Editora Universitária, 2003.

SANTORO, P. (org) **Gestão Social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, E. **Propriedade privada da terra e expansão urbana: o caso da concentração fundiária na implantação de loteamentos em Fortaleza (1930-2000)**. Goiania: Revista Ateliê Geográfico, 2012.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHWARZ, R.(org.). **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades, 2000.

_____, **As ideias fora do lugar**. Revista CEBRAP, 1972.

SERRA, G. **Pesquisa em arquitetura e urbanismo: guia prático para o trabalho de pesquisadores em pós-graduação**. São Paulo: Edusp: Mandarim, 2006

SILVA, J. B. da. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

_____. Formação socioterritorial urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA José Borzacchiolo da; e COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p. 87-141.

SILVA, O.T. **Renda fundiária ou valor da terra? Aportes sobre o debate em torno da produção do espaço urbano**. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n.34, v.1, p.97-116, jan./jul.2012.

SIMÕES JR, J. G. **O ideário haussmanniano e sua difusão no Brasil: os projetos urbanos para as capitais brasileiras no início da República**. ANAIS da ENANPUR. Florianópolis, Anpur, 2009.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. São Paulo. Boletim Paulista de Geografia, n 57, Dez 1980.

SMITH, A. **Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 1981.

_____. **Propriedade privada da terra e transição. Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: brasiliense, 1990.

SMOLKA, M. **Implementing Value Capture in Latin America Policies and Tools for Urban Development**. Cambridge: Lincon Institute of land Policy, 2013.

_____, FURTADO, F. (edit.). **Recuperación de Plusvalias en América Latina**. Eurelibros/Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

_____, AMBORSKI, D. **“Value Capture and Urban Development: an interamerican comparison”**. In: *Los Avalúos como Instrumento de Gestión Urbana en la Ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial*, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia , pp. 189-224, 2000.

_____. e IRACHETA, A. C. **“Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico”**. In: *Storia Urbana*, Italy, 1999.

SOMEKH, N. **Projetos urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades**. Portal Vitruvius – Arqtextos, São Paulo, 2008.

_____, MALTA CAMPOS, C. **Desenvolvimento Local e Projetos Urbanos**. In: Encontro Nacional da ANPUR, 2001.

_____, KLINTOWITZ, D. **Projetos urbanos na cidade contemporânea: o caso de são paulo**. Anais da Enanpur. Florianópolis,Anpur, 2009.

SOUZA, M. S. **Análise da estrutura urbana**. In DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA José Borzacchiolo da; e COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p.13-86.

NETO, C. R. J. **A urbanização do Ceará setecentista - As vilas de Nossa Senhora da Expectação do Icó e de Santa Cruz do Aracati**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2007.

TOPALOV, C. **Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil – Capital e propriedade fundiária**. In: Forti, Reginaldo. **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

_____, **Le profit, la rente et la ville: Eléments de théorie**. Paris: Economica, (1984).

_____, **La urbanizacion capitalista**. Cidade do México: Edicol, 1979.

VAINER, C. **“Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro”**. In: XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011. Rio de Janeiro. Anais do XIV ENANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

_____, ARANTES, O.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, Petrópolis, Vozes, 2000.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: Itatiaia Editora, 1987

VILLAÇA, F. **A crise do planejamento urbano. São Paulo em perspectiva**, 1995.

VEEN, M. ALTES, W. **Strategic urban projects in Amsterdam and New York: incomplete contracts and good faith in different legal systems**. 2009.

WEBSTER, C. J. And Lai, L. W. C. **Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities**, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2003.

Anexos



FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO XLIX

FORTALEZA, 04 DE FEVEREIRO DE 2002

Nº 12.267

PODER EXECUTIVO

GABINETE DO PREFEITO

PROJ. DE LEI Nº 0215/00
LEI Nº 8503 DE 26 DE DEZEMBRO DE 2000

Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Parque Foz Riacho Maceió, com base nos artigos 10 e 11 da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR); art. 11 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para sua implantação, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I DA CONCEITUAÇÃO

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial Urbano e Meio Ambiente (SMDT), com a participação e recursos do grupo empreendedor da iniciativa privada - Nordeste Participações Ltda (NORPAR), visando à revitalização da área ambiental degradada e sua respectiva urbanização.

Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei é constituída pelas áreas de preservação e proteção do riacho Maceió definidas na Lei nº 7.987/96, inserida no polígono delimitado pelas seguintes vias: Av. Presidente John Kennedy (Beira Mar); Av. Abolição; Rua Umari; Rua Senador Machado e Rua Tereza Hinko, conforme descrito no Anexo 01 da presente Lei.

Art. 3º - Passa a integrar o Sistema Viário Básico Municipal, uma via de acesso e integração do Parque Foz do Riacho Maceió, sem denominação oficial, classificada como via paisagística, projetada conforme Anexo 02 da presente Lei, que passa a fazer parte do Anexo 10 - Tabela 10.5 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, consolidada.

DO CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió têm os seguintes objetivos:

I - recuperação da foz do riacho Maceió, através da implantação dos seguintes projetos:

a) execução das obras de drenagem, canalização e saneamento da foz do Riacho Maceió;

b) delimitação das faixas de preservação e proteção especial;

c) construção e implantação do Parque Foz Riacho Maceió e seus respectivos acessos de integração com a circulação de seu entorno.

II - incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, através da construção de empreendimento imobiliário destinado à moradia e atividade hoteleira pelo grupo empreendedor privado co-participante, indicado nesta Lei.

Art. 5º - A Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió têm as seguintes diretrizes:

I - valorizar o espaço público local, mediante a implantação de equipamentos urbanos destinados ao bem estar e lazer, integrados ao pólo da Beira Mar;

II - viabilizar a melhoria da qualidade ambiental da orla marítima;

III - a ocupação ordenada da área em compatibilidade com a orla marítima.

CAPÍTULO III DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 6º - Para os efeitos de aplicação desta Lei, fica alterado o Zoneamento da área descrita no artigo 2º, que passa a ter a seguinte classificação:

I - Área de Preservação;

II - Área de Proteção Especial;

III - Área da Orla Marítima - Trecho IV (Quadras 01 e 02).

§ 1º - A Área de Preservação fica delimitada por uma faixa simétrica com 40,00m (quarenta metros) de largura, sendo 20,00m (vinte metros) a partir do novo eixo do canal do Riacho Maceió, conforme Anexo 03, parte integrante desta Lei.

§ 2º - Fica considerado como Área de Proteção Especial a área compreendida entre a Área de Preservação e os limites do Parque Foz Riacho Maceió, constante do Anexo 03, parte integrante da presente Lei.

Art. 7º - Os padrões de Uso e Ocupação do Solo para as Quadras 01 e 02 (Anexo 02), são os estabelecidos pela Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, para a Área da Orla Marítima - Trecho IV, obedecidos as demais disposições desta Lei.

Parágrafo Único - Nas vias locais e paisagística lindeiras à Quadra 01, inseridas na área da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, será permitida a implantação de atividade de hospedagem, Classe PGT1, observados como parâmetros de ocupação os recuos mínimo de: frente: 10,00m (dez metros); fundo e laterais: 5,00m (cinco metros), bem como as Normas 07, 11, 12, 13 e 14, constante do Anexo 8.1, da Lei nº 7.897, de 20 de dezembro de 1996, consolidada.

CAPÍTULO IV DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO

Art. 8º - A Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió realizar-se-á mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal e Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), e a empresa privada Nordeste Participações Ltda (NORPAR), compreendendo os seguintes investimentos:

“Bem aventurada é a nação cujo DEUS é o Senhor”

| | | |
|--|--|--|
|  <p>JURACI VIEIRA DE MAGALHÃES PREFEITO MUNICIPAL</p> <p>MARIA ISABEL LOPES E SILVA VICE-PREFEITA</p> <p>SECRETARIADO</p> <p>RÔMULO GUILHERME LEITÃO Procuradoria Geral do Município</p> <p>Controladoria Geral do Município</p> <p>FRANCISCO JOSÉ PIERRE B. LIMA Secretaria de Administração do Município</p> <p>MARCOS CLÉSIO JUREMA COSTA Secretaria de Finanças do Município</p> <p>JOÃO ALVES DE MELO Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento</p> <p>MARIA DO CARMO MAGALHÃES Secretaria de Desenvolvimento Econômico</p> | <p>JOSÉ ADELMO MARTINS Secretaria Municipal de Saúde</p> <p>MARIA ISABEL LOPES E SILVA Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social</p> <p>JOAQUIM NETO BESERRA Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente</p> <p>Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos</p> <p>TERESINHA DE JESUS LIMA NOGUEIRA Secretaria Executivo da Regional I</p> <p>TERESA CRISTINA NEVES DE PINHO Secretaria Executiva Regional II</p> <p>PETRÔNIO DE VASCONCELOS LEITÃO Secretaria Executiva Regional III</p> <p>DARLAN FILGUEIRA MACIEL Secretaria Executiva Regional IV</p> <p>RENATO PARENTE FILHO Secretaria Executiva Regional V</p> <p>MARCELO DE OLIVEIRA MENDES Secretaria Executiva Regional VI</p> | <p>SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO</p>  <p>IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO CRIADA PELA LEI Nº 461 DE 24 DE MAIO 1952</p> <p>Benedito César Braúna Braga Martins GERENTE DA IMPRENSA OFICIAL</p> <p>Maria Ivete Monteiro ASSISTENTE TÉCNICO (IMPRENSA OFICIAL)</p> <p>AV. JOÃO PESSOA, 4180 – DAMAS FONE: (085) 494.5886 FAX: (085) 494.0338 CEP: 60.425-680 FORTALEZA – CEARÁ</p> |
|--|--|--|

I – pelo Município de Fortaleza:

a) incorporação dos terrenos do seu patrimônio situados na Área de Preservação do Riacho Maceió (Anexo 01), com área total de 1.998,28m² (um mil, novecentos e noventa e oito metros e vinte e oito centímetros quadrados), constantes do Anexo 04 desta Lei, para constituição da área do Parque;

b) projetar e implantar a iluminação do Parque e da via paisagística de acesso e integração, constante do Anexo 05, parte integrante desta Lei;

c) liberação do Índice de Aproveitamento (IA) igual a 4.0 (quatro) para a construção de residência multifamiliar na Quadra 01, com área de 6.817,12m² (seis mil, oitocentos e dezessete metros e doze centímetros quadrados), mencionada no inciso III do art. 3º desta Lei, permitido de acordo com a legislação vigente, para hotel e apart-hotel;

d) permissão para que seja computado no cálculo do Índice de Aproveitamento (IA), liberada para ocupação da Quadra 01, constante do Anexo 02 desta Lei, a área de 2.435,61m² (dois mil, quatrocentos e trinta e cinco metros e sessenta e um centímetros quadrados), correspondente à parte da área a ser doada para implantação da via pública paisagística, respeitados os demais índices de ocupação previstos na legislação vigente.

II – pela empresa privada Nordeste Participações Ltda (NORPAR):

a) aquisição e doação ao Município de Fortaleza, de um terreno de 17.874,91m² (dezessete mil, oitocentos e setenta e quatro metros e noventa e um centímetros quadrados), compreendendo 14.693,49m² (quatorze mil, seiscentos e noventa e três metros e quarenta e nove centímetros quadrados) para implantação da área do Parque e 3.181,42m² (três mil, cento e oitenta e um metros e quarenta e dois centímetros quadrados) para o Sistema Viário Básico;

b) aquisição e desocupação dos imóveis, tais como prédios, benfeitorias e posses, localizadas na Rua Senador Machado, lado norte, bem como aqueles existentes na área destinada ao Parque;

c) Implantar e executar, às suas expensas, a infra-estrutura e urbanização do Parque e da via paisagística

de acesso, conforme projeto elaborado pela Secretaria Municipal Territorial e Meio Ambiente (SMDT);

d) manutenção, conservação e limpeza do Parque pelo período de dez (10) anos, contado a partir de sua implantação.

Art. 9º - Durante o prazo de vigência desta Lei, os proprietários dos imóveis da Quadra 02 (Anexo 02), que não participam diretamente da Operação Urbana Consorciada Foz Riacho Maceió, só poderão usufruir dos benefícios estabelecidos no art. 7º, desde que o acréscimo do Índice de Aproveitamento seja compensado pelos interessados ao Município de Fortaleza.

§ 1º - O valor da compensação pelo aumento do potencial construtivo, por unidade excedente a ser construída, será equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor do mercado imobiliário para a mesma unidade de área do terreno da Orla Marítima – Trecho 04, estabelecido pela Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, consolidada.

§ 2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior será realizada através de terrenos de valor equivalente, que será destinado para a constituição do Fundo de Terras, criado através da Lei Municipal nº 6.541, de 21 de novembro de 1989.

CAPÍTULO V
DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 10 – Fica aprovado o Programa de Investimentos constante do Anexo 06, Tabelas e Quadros 01, 02, 03, 04, 05 e 06, parte integrante desta Lei.

Parágrafo Único – A inclusão de novos investimentos ao Programa a que se refere o caput deste artigo, poderá ser aprovado através de Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal, que passará a integrar os objetivos desta Lei.

CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 11 – Os benefícios previstos nesta Lei para a ocupação da Quadra 01, ficam condicionados ao cumprimento por parte da empresa co-participante – Nordeste Participações Ltda (NORPAR), de todos os investimentos elencados no art. 8º, inciso II, alíneas a, b, c e d.

Art. 12 – Fica a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), durante o prazo de vigência desta Lei, autorizada a enquadrar os terrenos existentes na Quadra 02, constante do Anexo 02 da presente Lei, à opção dos interessados, nos termos do disposto no art. 9º.

Art. 13 – A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) fica autorizada a efetuar o pagamento das despesas decorrentes do art. 8º, inciso I, alínea "b" desta Lei.

Art. 14 – Fica a Secretaria Executiva Regional II, (SER II) responsável pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei.

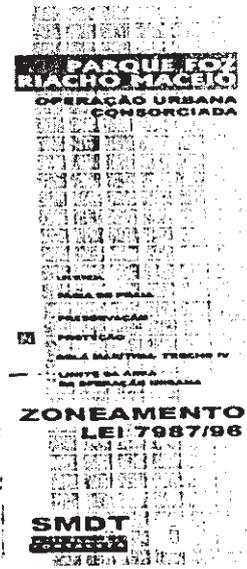
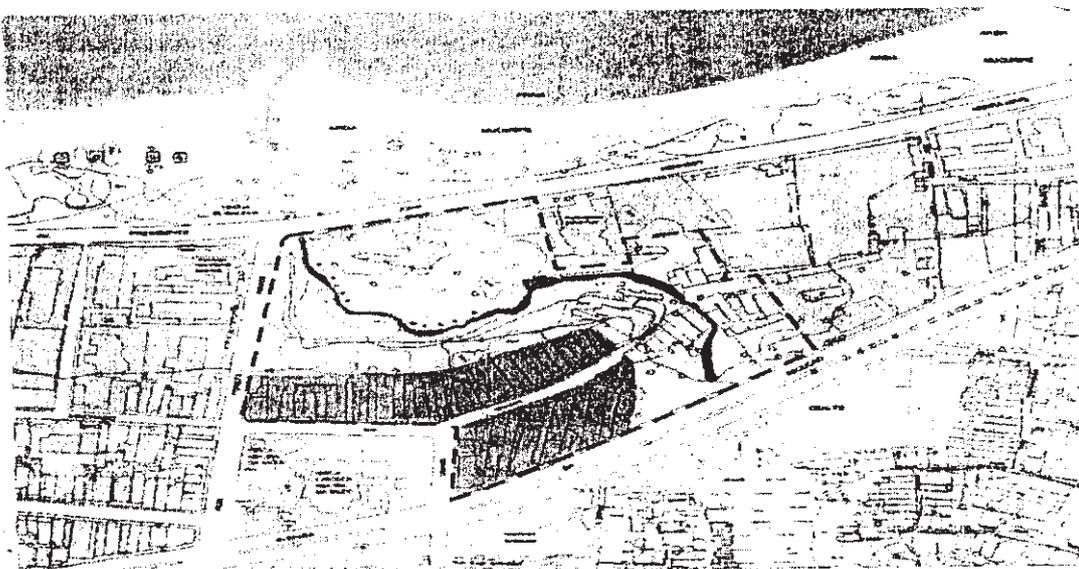
Art. 15 – As disposições desta Lei vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser revista a partir do 5º, (quinto) ano de sua vigência.

Art. 16 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

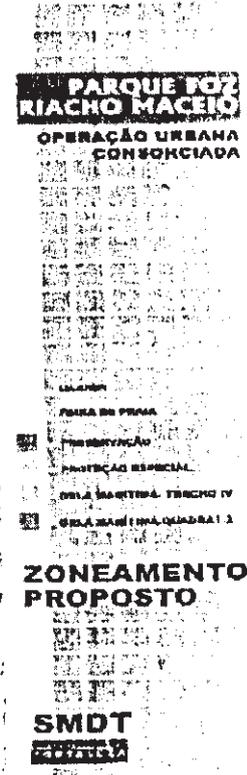
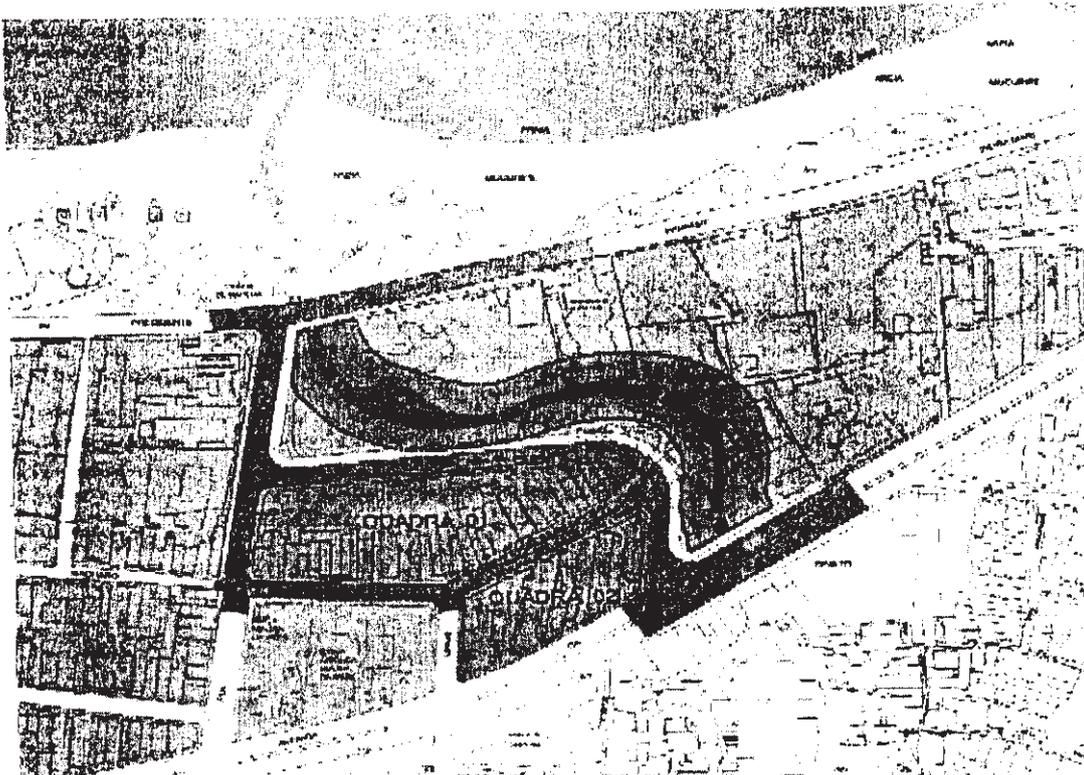
PAÇO MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 26 de dezembro de 2000.

Juraci Magalhães
PREFEITO DE FORTALEZA.
(REPUBLICADA POR INCORREÇÃO)

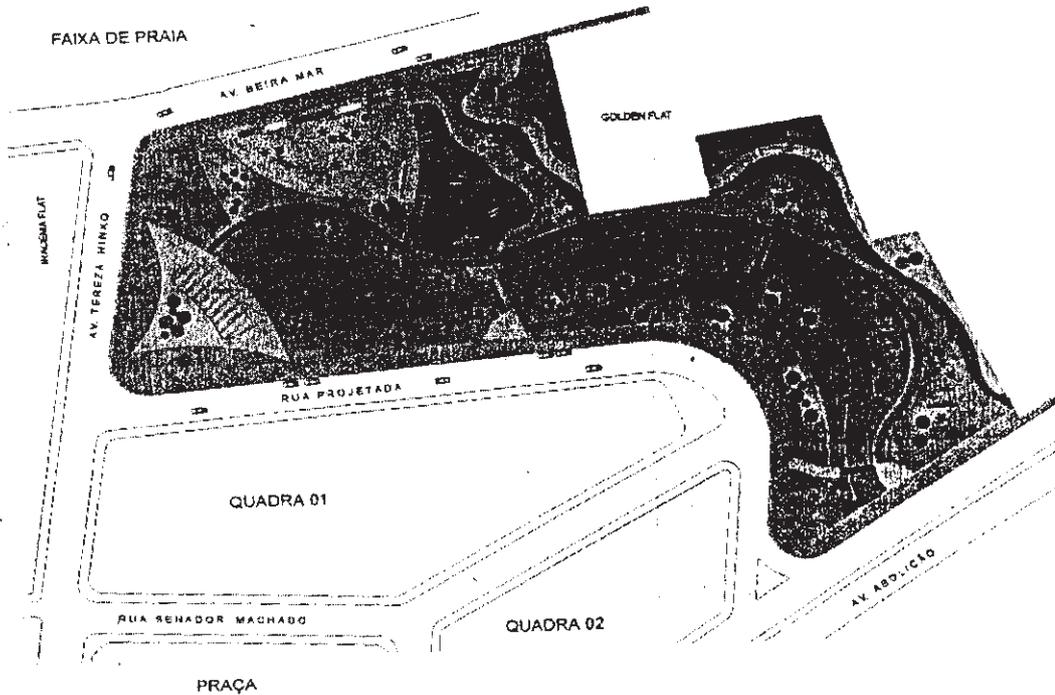
ANEXO I



ANEXO II



ANEXO V



PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

PROJETO DO PARQUE

SMDT
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

ANEXO 06

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 01

01. QUADRO DE ÁREAS

| | |
|------------------------|-------------------------|
| ÁREA DO PARQUE | 16.691,77m ² |
| ÁREA DO SISTEMA VIÁRIO | 3.181,42m ² |
| TRECHO QUADRA 01 | 2.435,61m ² |
| TRECHO QUADRA 02 | 549,81m ² |
| TRECHO SENADOR MACHADO | 196,00m ² |
| ÁREA QUADRA 01 | 6.817,12m ² |
| ÁREA QUADRA 02 | 3.372,33m ² |

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 02

02. QUADRO DE COMPOSIÇÃO DE ÁREAS DO PARQUE

| | |
|--|-------------------------|
| ÁREA DO PARQUE | 16.691,77m ² |
| TERRENOS EMÍLIO HINKO | 10.190,32m ² |
| TERRENOS PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA | 1.672,00m ² |
| TERRENO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL | 869,49m ² |
| TERRENO ANTÔNIO C. DA SILVA | 262,00m ² |
| TERRENOS TERCEIROS (OCUPAÇÕES) | 3.371,68m ² |
| TERRENOS DE BECOS (SERVIDÕES) | 326,28m ² |

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 03

02. QUADRO DE COMPOSIÇÃO DE ÁREAS DO SISTEMA VIÁRIO

| | |
|---|------------------------|
| ÁREA DE SISTEMA VIÁRIO (VIA PAISAGÍSTICA) | 3.181,42m ² |
| TERRENOS EMÍLIO HINKO | 2.223,69m ² |
| TERRENOS BANCO DO NORDESTE DO BRASIL | 549,81m ² |
| TERRENO TERCEIROS (OCUPAÇÕES) | 407,92m ² |

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 04

03. QUADRO DE AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS DO SISTEMA VIÁRIO

| IMÓVEL | ÁREA (m ²) | VALOR ESTIMADO (R\$) |
|--------------------------------|------------------------|----------------------|
| TERRENOS DE EMÍLIO HINKO | 12.414,01 | 695.181,20 |
| TERRENO DO B.N.B. | 1.419,30 | 24.837,75 |
| TERRENO DE ANTÔNIO C. DA SILVA | 262,00 | 17.466,67 |
| TERRENO P.M.F. (BECOS) | 1.998,38 | 34.971,65 |
| TERRENOS TERCEIROS (OCUPAÇÕES) | 3.778,68 | 44.059,41 |

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

PÁGINA 06 - SEGUNDA-FEIRA

FORTALEZA, 04 DE FEVEREIRO DE 2002

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 05

04. QUADRO DE CUSTOS DAS OCUPAÇÕES

| LOCALIZAÇÃO | IMÓVEIS (QUANTIDADE) | VALOR ESTI- MADO (R\$) |
|----------------|-------------------------|---------------------------|
| QUADRO 01 | 37 | 1.102.910,00 |
| ÁREA DO PARQUE | 36 | 626.272,00 |

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
PARQUE FOZ RIACHO MACEIÓ

TABELA 06

06. QUADRO DE CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DO PARQUE

6.1. PELA NORPAR

| ITEM | VALOR ESTIMADO (R\$) |
|--|----------------------|
| 01. INFRAESTRUTURA E URBANIZAÇÃO | 701.049,79 |
| 02. MANUTENÇÃO | 166.545,00 |
| 03. DRENAGEM E ABERTURA DE VIAS | 242.062,24 |
| 04. AQUISIÇÕES DE TERRENOS | 737.485,62 |
| 4.1. EMÍLIO HINKO..... | R\$ 695.181,20 |
| 4.2. B.N.B..... | R\$ 24.837,75 |
| 4.3. ANTÔNIO CARDOSO.... | R\$ 17.466,67 |
| 05. INDENIZAÇÃO DOS POSSEIROS ÁREA DO PARQUE | 626.272,00 |
| 06. total | 2.473.416,65 |

6.2. PELO MUNICÍPIO

| ITEM | VALOR ESTIMADO (R\$) |
|---|----------------------|
| IMPLANTAÇÃO DA ILUMINAÇÃO DO PARQUE E DA VIA PAISAGÍSTICA | 6.500,00 |

DECRETO Nº 11126 DE 30 DE JANEIRO DE 2002

Abre aos Orçamentos do Município, em favor de diversos órgãos, crédito suplementar no valor de R\$ 13.548.000,00, para reforço de dotações orçamentárias consignadas no vigente orçamento.

O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 76, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza e da autorização contida no art. 6º, I, a e b, da Lei nº 8.583, de 10 de dezembro de 2001 e; CONSIDERANDO a necessidade de implementar a execução das ações dos orçamentos de diversos órgãos da Administração Municipal. DECRETA: Art. 1º - Fica aberto aos Orçamentos do Município, em favor de diversos órgãos, o crédito suplementar no valor de R\$ 13.548.000,00 (treze milhões, quinhentos e quarenta e oito mil reais), para atender à programação constante do Anexo I deste Decreto. Art. 2º - Os recursos necessários à execução do disposto no artigo anterior decorrerão de anulação parcial das dotações orçamentárias indicadas no Anexo II deste Decreto. Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL, em 30 de janeiro de 2002. Juraci Vieira de Magalhães - PREFEITO DE FORTALEZA. João Alves de Melo - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.

ANEXO I

| CÓDIGO | ESPECIFICAÇÃO | ESF. | ELEMENTO | FUNTE | R\$ 1,00 | VALOR |
|-------------------------|--|------|-----------|-------|----------|-----------|
| 11000 | Gabinete do Prefeito | | | | | 110.000 |
| 11101 | Gabinete do Prefeito | | | | | 102.000 |
| 04.122.0003.2003.0001 - | Assessoramento Político e Administrativo - Município | | | | | 102.000 |
| 11102 | Guarda Municipal de Fortaleza | F | 3.3.90.30 | 100 | | 90.000 |
| 04.122.0009.2014.0001 - | Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais - Município | F | 3.3.90.92 | 100 | | 12.000 |
| 15000 | Secretaria de Administração do Município | F | 3.1.90.92 | 100 | | 8.000 |
| 15201 | Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos | | | | | 8.000 |
| 04.122.0014.2014.0002 - | Remuneração do Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais - Município | | | | | 756.000 |
| 28.846.0903.0003.0004 - | Contribuição para Formação do PASEP - Município | F | 3.1.90.92 | 100 | | 756.000 |
| 19000 | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico | F | 3.3.90.92 | 100 | | 6.000 |
| 19201 | Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza | | | | | 6.000 |
| 13.392.0054.1065.0001 - | Apoio às Manifestações Culturais - Município | | | | | 615.000 |
| 23.695.0060.2070.0001 - | Apoio ao Desenvolvimento do Turismo - Município | F | 3.3.90.36 | 280 | | 615.000 |
| 21000 | Secretaria Executiva Regional II | F | 3.3.90.39 | 181 | | 40.000 |
| 21101 | Secretaria Executiva Regional II | | | | | 40.000 |
| 04.122.0002.2002.0014 - | Manutenção dos Serviços Administrativos - SER II | | | | | 575.000 |
| 15.451.0063.1110.0002 - | Ampliação e Recuperação do Sistema Viário - SER II | F | 3.3.90.37 | 100 | | 575.000 |
| 22000 | Secretaria Executiva Regional III | F | 4.4.90.51 | 181 | | 5.550.000 |
| 22101 | Secretaria Executiva Regional III | | | | | 5.550.000 |
| | | | | | | 450.000 |
| | | | | | | 450.000 |
| | | | | | | 5.100.000 |
| | | | | | | 5.100.000 |
| | | | | | | 320.000 |
| | | | | | | 320.000 |



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

PODER EXECUTIVO

GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 8915 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2004

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada na área que indica, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências.

FAÇA SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I DA CONCEITUAÇÃO

Art. 1º - Fica autorizada, nos termos dos arts. 10 e 11, inciso V, da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), e do art. 11 (preservação dos espaços de valor ambiental) da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, que se combinam com os arts. 32 e 33 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), tomando-se por base convênio a ser firmado a partir das diretrizes fixadas por esta Lei, com a participação e recursos dos proprietários dos terrenos da área delimitada no art. 2º desta Lei, visando aos novos parâmetros de parcelamento para a área, possibilitando o loteamento para a implantação de uso residencial unifamiliar em lotes ou em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si. Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei está inserida na área de interesse ambiental Dunas Praia do Futuro e na área de preservação do Rio Cocó, definidas na Lei nº 7.987/96, apresentando a seguinte delimitação: inicia no cruzamento da Rua Magistrado Pompeu (antiga Rua W do Loteamento Jardim Fortaleza) com a Av. das Adenateiras (antigo prolongamento da Av. Antônio Sales), segue pela Av. das Adenateiras e seu prolongamento no sentido oeste-leste até encontrar a Av. Trajano de Medeiros, deste ponto segue em linha reta pela Av. Trajano de Medeiros na direção sudeste até encontrar a calha do Rio Cocó, partindo deste ponto segue pelo Rio Cocó no sentido leste-oeste até encontrar uma reta, prolongamento do alinhamento da Rua Magistrado Pompeu, seguindo então no sentido sul-norte até encontrar o ponto inicial, em conformidade do Anexo 01 desta Lei. Art. 3º - O sistema viário incidente na área passa a ser composto de uma via coletora, prolongamento da Avenida Antônio Sales, de uma via paisagística que delimita a área de preservação do Rio Cocó e vias locais de acordo com o Anexo 02 desta Lei, que passa a fazer parte do Anexo 10 - Tabela 10.5 da Lei nº 7.987/96, consolidada. Parágrafo Único - A classificação viária a que se refere este artigo está indicada no Anexo 02 desta Lei.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó tem os seguintes objetivos: I - dotar o Município 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 com baixa densidade, assegurada assim uma ocupação rarefeita em área ambiental sensível; II - viabilizar a implantação do Sistema Viário Principal para a área, estabelecido por diretrizes elaboradas pela SEINF e composto das seguintes vias: prolongamento da Avenida Antônio Sales no trecho entre a Cidade 2000 e a Avenida Trajano de Medeiros; abertura de avenidas paisagísticas que delimita a área de preservação do Rio Cocó no trecho entre a Avenida Sebastião de Abreu e a Avenida Trajano de Medeiros; III - implantar o Parque Linear do Rio Cocó ao longo da via paisagística como forma de garantir a preservação das margens do referido recurso hídrico; IV - implantar as atividades de atendimento ao público, inerentes aos objetivos do Parque, com a oferta de seus serviços a promoções populares, a atividades escolares e à pesquisa científica; V - incrementar, em seu espaço, a visitação pública, com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; VI - desenvolver em seu espaço técnicas pedagógicas de interação com o meio ambiente; VII - contribuir no sentido de conscientizar o público que o frequenta da importância de preservação da natureza; VIII - oferecer aos seus usuários um centro integrado de lazer e de incentivo de preservação ambiental, com experimentação de um modelo interativo de incremento conservacionista da natureza, em compatibilidade e integração com os objetivos e propostas do Parque Ecológico do Rio Cocó. Art. 5º - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó tem as seguintes diretrizes: I - possibilitar o loteamento das glebas com loteamentos já aprovados, seguindo diretrizes e padrões estabelecidos nesta Lei; II - redefinir o sistema viário estrutural e de apoio incidente na área; III - propiciar novas alternativas de acesso ao litoral leste do município; IV - diminuir o adensamento populacional em áreas contíguas à área de preservação do Rio Cocó; V - propiciar a urbanização e proteção das áreas públicas contidas na área de preservação do Rio Cocó.

CAPÍTULO III DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Art. 6º - Para viabilização da aplicação desta Lei, a área a que se refere o art. 2º desta Lei fica dividida em 4 (quatro) zonas: I - Área de Proteção Especial, situada entre a via paisagística e a Área de Preservação do Rio Cocó, no trecho da Operação Urbana Consorciada; II - Área de Preservação do Rio Cocó; III - Zona de Uso Exclusivo Residencial Exclusivamente Unifamiliar 01 - ZR-1: Formada pelas glebas inseridas na área da Operação Urbana Consorciada que não foram objeto de parcelamento do solo; IV - Zona de Uso Exclusivo Residencial Exclusivamente Unifamiliar 02 - ZR-2: Formada pelas quadras de loteamentos aprovados e que estão inseridas no trecho da área da Operação Urbana Consorciada, entre a via coletora ao norte e via paisagística ao sul. § 1º - As Zonas a que se refere este artigo estão indicadas no Anexo 03 desta Lei. § 2º - A Área de Proteção Especial corresponde a trechos da Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro estabelecida e delimitada na Lei nº 7.987, de

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

“Bem aventurada é a nação cujo DEUS é o Senhor”

| | | |
|---|---|--|
|  LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS Prefeita de Fortaleza JOSÉ CARLOS VENERANDO Vice-Prefeito | | SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO CRIADA PELA LEI Nº 461 DE 24 DE MAIO 1952 www.fortaleza.ce.gov.br/serv/diom.asp |
| SECRETARIADO | | |
| DEODATO JOSÉ RAMALHO JÚNIOR Procurador Geral do Município Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento Secretaria de Administração do Município Secretaria de Finanças do Município JOSÉ DE FREITAS UCHOA Secretaria de Desenvolvimento Econômico | LUIZ ODORICO M. DE ANDRADE Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social LUCIANO LINHARES FEIJÃO Secretaria Municipal de Desenvolv. Urbano e Infra-Estrutura PEDRO IVO DE SOUZA BATISTA Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano Secretaria de Defesa do Consumidor - PROCON-Fort. | Secretaria Executiva Regional I Secretaria Executiva Regional II RAIMUNDO MARCELO C. DA SILVA Secretaria Executiva Regional III JOSÉ MARIA ARRUDA PONTES Secretaria Executiva Regional IV LUIZ ANTÔNIO ORIÁ FERNANDES Secretaria Executiva Regional V PAULO BARRETO RIBEIRO MINDÉLLO Secretaria Executiva Regional VI |
| | | BENEDITO CÉSAR BRAÚNA B. MARTINS Diretor MARIA IVETE MONTEIRO Assistente Técnico AV. JOÃO FESSOA, 4180 - DAMAS FONE: (0XX85) 494.5886 (0XX85) 452.1746 Fax: (0XX85) 494.0116 CEP: 60.425-680 FORTALEZA - CEARÁ |

20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo. § 3º - A Área de Preservação corresponde aos limites estabelecidos na Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Decreto Estadual nº 20.252, de 05 de setembro de 1989. § 4º - As zonas de uso residencial exclusivamente unifamiliar correspondem a trechos da Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro estabelecida e delimitada na Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo. Art. 7º - O parcelamento e o loteamento dos terrenos inseridos na área desta Operação Consorciada obedecerão ao disposto na Lei nº 5.122-A/79 e suas complementações, na Lei nº 6.543, de 21 de novembro de 1989, na Lei Federal nº 6.766/79 e na Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, e nas seguintes disposições gerais: I - deverá ser respeitado o sistema viário estabelecido no Anexo 02 desta Lei; II - as dimensões máximas das quadras, para implantação de condomínios, ficam limitadas à observância do sistema viário estabelecido no Anexo 02 desta Lei; III - as dimensões máximas das quadras internas ao condomínio não poderão ultrapassar as dimensões estabelecidas na legislação de parcelamento em vigor; IV - a dimensão mínima dos lotes nos projetos de parcelamento e reparcelamento é de 400,00m² (quatrocentos metros quadrados), com profundidade mínima de 25,00m (vinte e cinco metros); V - o percentual mínimo da área pública é aquele definido na legislação de parcelamento em vigor; VI - as áreas não parceladas inseridas no perímetro da Operação Consorciada de que trata esta Lei, à opção dos interessados, estarão sujeitas ao disposto nesta Lei ou na Lei de parcelamento em vigor, respeitadas as diretrizes do Sistema Viário constante do Anexo 02 desta Lei; VII - O percentual de áreas relativas ao sistema viário deverá atender prioritariamente às vias definidas no Anexo 02; VIII - a doação do percentual das áreas destinadas às áreas institucionais e às áreas verdes, quando dos projetos de reparcelamento deverá ocorrer prioritariamente na área de proteção especial; IX - caso os percentuais das áreas públicas nos projetos de reparcelamento sejam inferiores ao do parcelamento original, os proprietários dos terrenos ficam obrigados a repassar para o Município de Fortaleza os recursos necessários à complementação das áreas. § 1º - A avaliação do custo do metro quadrado de terreno das áreas a que se refere o inciso IX deste artigo será realizado pelo setor competente municipal. § 2º - De acordo com o disposto no § 1º do art. 33 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, o emprego dos recursos obtidos em decorrência da operação autorizada por esta Lei se dará exclusivamente na própria área definida no seu art. 2º. Art. 8º - Os padrões e normas de uso e ocupação do solo para as Zonas ZRU.01 e ZRU.02 são os estabelecidos pela Lei nº 7.987, de

23 de dezembro de 1996, para a Área de Interesse Ambiental Dunas - Trecho I - Praia do Futuro, obedecidas as demais disposições desta Lei. § 1º - O uso residencial adequado nas áreas de uso exclusivo dos Condomínios é o Residencial Unifamiliar, Classe R.1. § 2º - Serão permitidos nos Condomínios: a) as atividades e equipamentos de apoio ao uso residencial adequados à via local; b) as atividades e equipamentos para cultura e lazer (ECL), de que trata o Anexo 06, Tabela 6.21 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996. § 3º - A aprovação das atividades relacionadas nos parágrafos anteriores dependerão de Análise de Orientação Prévia com parecer da Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), que avaliará, em função da preservação, a proteção e a conservação do meio ambiente, a segurança e o bem-estar da população. Art. 9º - Na área de proteção especial, Trecho I, só será permitida a implantação de usos de atividades de apoio à utilização do Parque Linear do Cocó, através de projetos urbanísticos ou paisagísticos orientados pelo Poder Público Municipal.

CAPÍTULO IV
DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO

Art. 10 - A Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó realizar-se-á mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), e os proprietários dos terrenos localizados na área de que trata esta Lei, inseridos no perímetro objeto da Operação Consorciada em apreço, compreendendo os seguintes procedimentos e com as seguintes e recíprocas outorgas das partes convenientes: I - pelo Município de Fortaleza: a) reanalisar os projetos de parcelamento existentes na área da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, redefinindo a localização das áreas públicas, compreendendo as vias, áreas verdes e institucionais; b) estabelecer diretrizes para as áreas não parceladas inseridas na área da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó em consonância com o disposto nesta Lei ou na Lei de Parcelamento do Solo em vigor, respeitando as diretrizes do sistema viário constante do Anexo 02; c) elaborar o projeto do Parque Linear do Cocó e das vias incluídas na área da Operação Componentes do Sistema Viário Estrutural; II - pelos Conveniados Consorciados, compreendidos aqui para efeito do presente item os proprietários dos terrenos afetados pela Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, ora autorizada por esta Lei: a) submeter à aprovação do Município os projetos de parcelamento e reparcelamento e ocupação dos terrenos inseridos na área da Operação Urbana Consorciada; b) doar ao Municí-

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

pio, quando do parcelamento, reparcelamento ou loteamento, as áreas públicas, as áreas destinadas ao sistema viário, áreas verdes e institucionais na mesma metragem do loteamento inicial; c) implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área de acordo com as diretrizes definidas pelo Poder Público Municipal, de acordo com o disposto nesta Lei; d) manter, sem quaisquer encargos financeiros ou indenizatórios para o Poder Público, todas as áreas de proteção e de preservação especial definida nos incisos I e II do art. 6º desta Lei, como espaço de interesse ambiental e paisagístico; e) responder pelos custos de manutenção, conservação, administração e limpeza das áreas definidas na alínea "d" deste artigo, pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data da assinatura do convênio, tudo previamente aprovado por laudo expedido por técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM).

CAPÍTULO V
DA GESTÃO DA OPERAÇÃO E DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 11 - Os projetos de parcelamento, reparcelamento, ocupação e de urbanização da área serão analisados ao nível de Análise de Orientação Prévia pela CNDU e submetidos à apreciação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM). Art. 12 - Não havendo qualquer ocupação na área pretendida à operação Consorciada aqui estabelecida, a celebração e o aperfeiçoamento do convênio de que trata o art. 10 desta Lei não prescindirá dos essenciais estudos de impacto de vizinhança e do programa de atendimento econômico e social das comunidades diretamente afetadas pela operação. § 1º - O convênio a que se refere o art. 10 desta Lei estabelecerá o

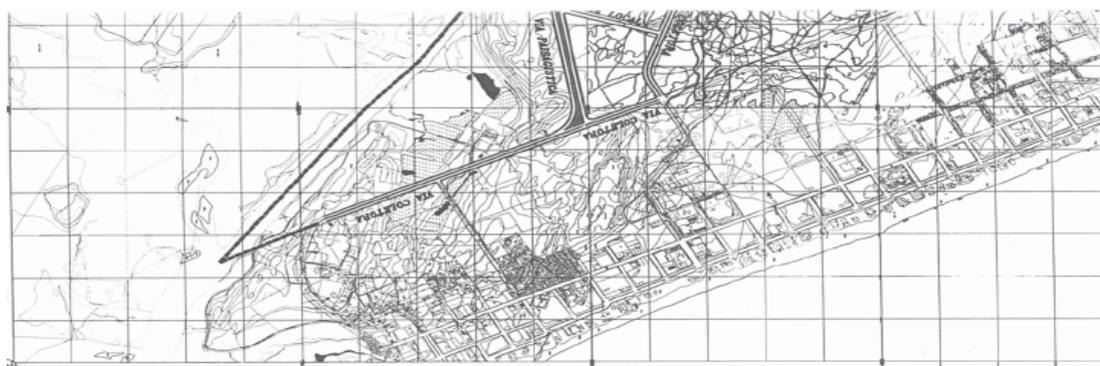
Programa de Investimentos para a área objeto da Operação Consorciada aqui estabelecida que integrará os objetivos desta Lei. § 2º - Os proprietários dos imóveis inseridos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó que desejarem integrar à operação consorciada autorizada por esta Lei subscreverão de per si o convênio a ser firmado nos moldes aqui estabelecidos. § 3º - Tomando-se os empreendimentos consorciados previstos nesta Lei impossibilitados de serem executados, seja por motivo de força maior ou em decorrência de intervenção judicial de terceiros, ou outro qualquer, a Operação Consorciada tratada nesta Lei, pactuada entre as partes convenientes, Município e proprietários da área, será considerada rescindida, para todos os fins e efeitos de direito. Art. 13 Fica a Secretaria Executiva Regional II (SER II), juntamente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), responsável pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei, competindo-lhes acompanhar a manutenção das áreas de proteção e de preservação especial definida nos incisos I e II do art. 6º desta Lei. Art. 14 - As disposições desta Lei atinentes à Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, ao convênio dela resultante vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser revista a partir do quinto ano de sua vigência, podendo ser prorrogadas por iguais e sucessivos períodos desde que haja manifestação do Município de Fortaleza, através de instrumento notificador com o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias de antecedência do ato rescindente. Art. 15 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 23 de dezembro de 2004 Juraci Vieira de Magalhães - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA. (REPUBLICADA POR INCORREÇÃO).



O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

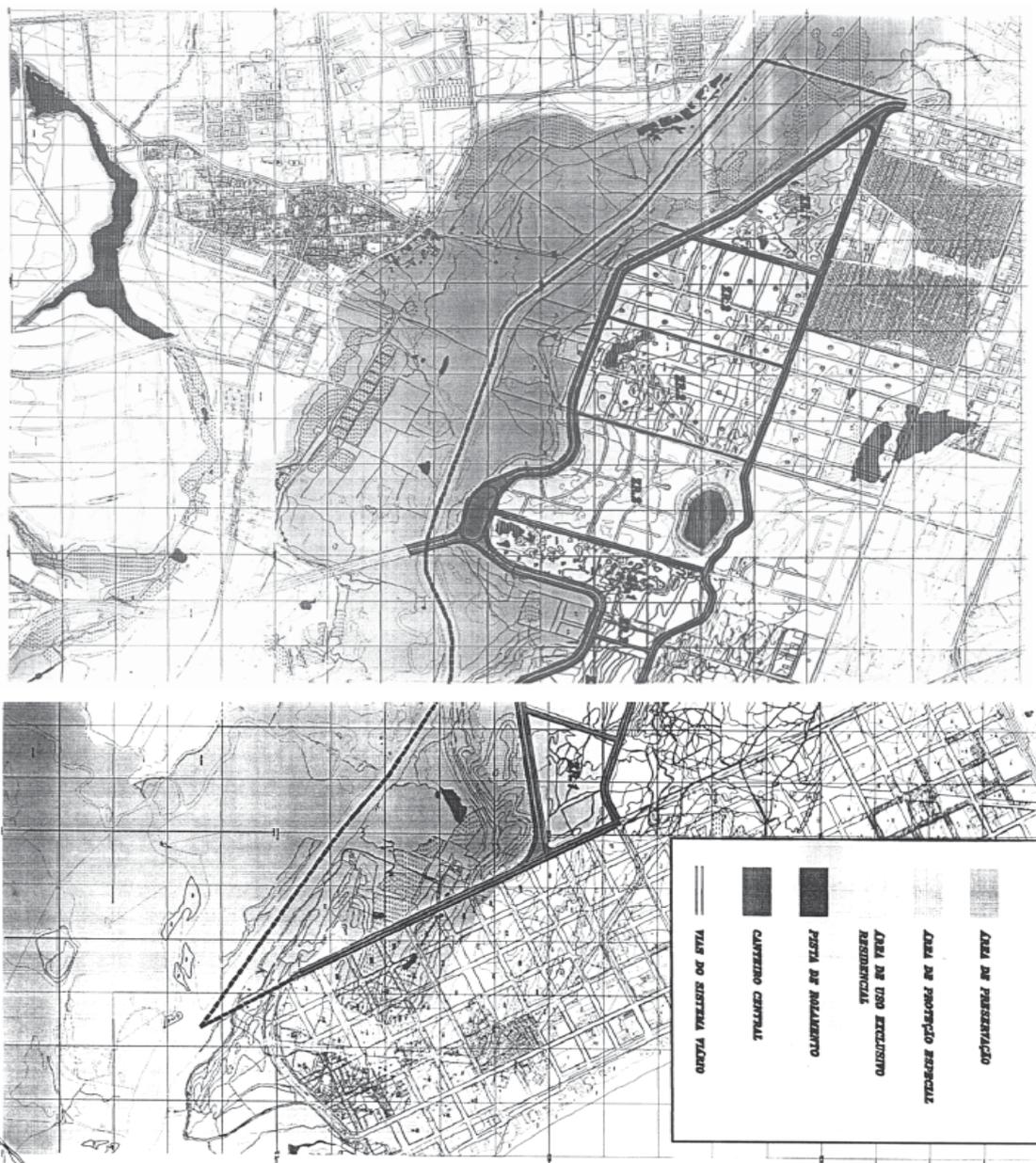


ANEXO 02
SISTEMA VIÁRIO DA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA



ANEXO 03
ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
DA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DUNAS DO COCÓ

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



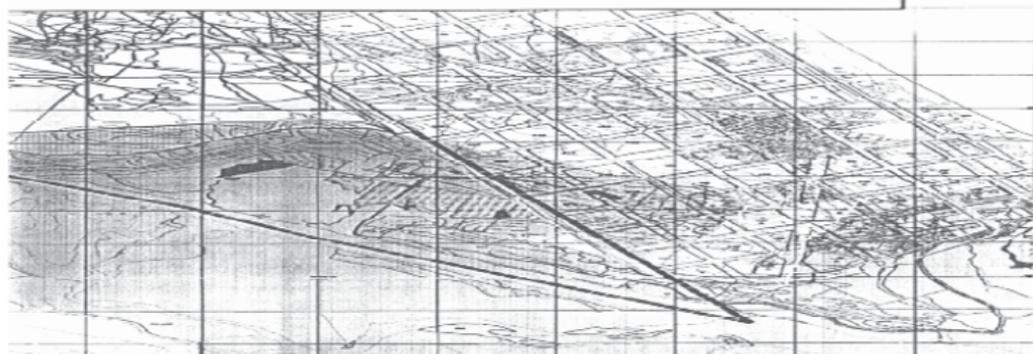
**ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**



LEGENDA

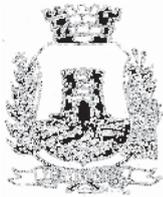
1 7.087/06 DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

-  **ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL DUNAS TRECHO I**
-  **ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL DUNAS TRECHO II**
-  **ÁREA DE PRESERVAÇÃO**



*** *** ***

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO LX

FORTALEZA, 08 DE JUNHO DE 2012

Nº 14.808

PODER EXECUTIVO

GABINETE DA PREFEITA

LEI Nº 9857 DE 22 DE DEZEMBRO DE 2011

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, com base nos arts. 102, inciso VIII, e 242, 244 e 248 da Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP) e no art. 11 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996 – Lei de Uso e Ocupação do Solo, c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I DA CONCEITUAÇÃO

Art. 1º - Fica autorizada, nos termos desta Lei, a implantação da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, do Termo de Mútua Colaboração e Compromisso, assinado em 8 de junho de 2011 entre o Município de Fortaleza e os investidores privados aqui definidos, e com base no que dispõem os arts. 242, 244 e 248 da Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP), combinados com o art. 11 da Lei Municipal n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, e com os arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, a qual compreende um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo poder público municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), com a participação e recursos oriundos dos investidores privados. § 1º - A implantação da OUC prevista nesta Lei será efetuada mediante convênio a ser celebrado com base nas diretrizes definidas por esta Lei, com a participação e recursos dos investimentos privados MD CE Nova Aldeota Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 13.673.987/0001-57 e NIRE nº 23201379146 na Junta Comercial do Estado do Ceará, com sede na cidade do Fortaleza/CE, na Avenida Santos Dumont, 2828, loja 02C, bairro de Aldeota, CEP 60.150-161, representada por Marcos José Moura Dubeux, brasileiro, casado pelo regime de separação total de bens, Engenheiro Civil e empresário, CPF nº 62.540.044-53, identidade nº 832.550 SSP/PE, residente e domiciliado na Avenida Boa Viagem gem, 1230, apto. 1201, Boa Viagem, Recife/PE, CEP 51.020-000; por Aluísio José Moura Dubeux, brasileiro, casado pelo re-gime de comunhão parcial de bens, engenheiro civil e

empre-sário, CPF n. 092.693.804-59, identidade n. 832.549 SSP/PE, residente e domiciliado na Avenida Boa Viagem, 2334, apto. 1601, Boa Viagem, Recife/PE, CEP 51.020-000 e por Gustavo José Moura Dubeux, brasileiro, casado pelo regime de comu-nhão parcial de bens, Engenheiro Civil e Empresário, CPF nº 333.059.004-15, identidade n. 1.257.999 SSP/PE, residente e domiciliado na Avenida Boa Viagem, 2334, apto. 1701, Boa Viagem, Recife/PE, CEP 51.020-000; e Riomar Shopping Fortaleza S.A., sociedade com sede na Avenida Engenheiro Antônio de Góes, 60, 20º andar, sala 2001, subunidade 25, bairro do Pina, Recife/PE, CEP 51.010-000, inscrita no CNPJ sob o nº 12.039.513/0001-95, neste ato representada por seu diretor-presidente, João Carlos Paes Mendonça, brasileiro, casado, Empresário, CPF/MF 002.301.204-82, portador da Cédula de Identidade de número 715.764 – SSP/PE, domi-ciliado na cidade do Recife/PE, na condição de investidores privados. § 2º - Esta Lei estabelece novos parâmetros urba-nísticos para o parcelamento da área, visando possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, tipo shopping center. Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei é constituída pelo imóvel denominado "Antiga Fábrica Brahma", devidamente matriculados sob os nºs: 14.268, 14.269, 14.270, 14.271, 14.272, 14.273, 14.274, 14.275, 14.276, 14.277, 14.278, 14.279 e 14.280, perante o Cartório de Registro de Imóveis da 5ª Zona da Comarca de Fortaleza, todos localizados no bairro Papicu, com área total de 203.869,66m² (duzentos e três mil, oitocentos e sessenta e nove metros e sessenta e seis centímetros quadrados), compreendendo áreas privativas e de domínio público, na conformidade do Anexo 1, desta Lei, integrantes da Zona de Ocupação Prioritária (ZOP 2) definida na Lei Complementar nº 62/2009, na área delimitada pelo polígono (sentido horário) circunscrito pelas vias: ao norte, pela Rua José Rangel; a leste, pela Avenida Prisco Bezerra; ao sul, pela Rua Des. Lauro Nogueira; e a oeste, pela Rua Almeida Prado, conforme descrito também no Anexo 1 da presente Lei.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 3º - A Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu tem os seguintes objetivos: I — dotar o Município de Fortaleza de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto, na forma indicada nesta Lei, com utilização da mão-de-obra local, preferencialmente, para todas as etapas de construção a que esta Lei se refere; II — realizar programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 (mil) pessoas, objetivando a empregabilidade na indústria da construção civil e, preferencialmente, nas obras que se constituem objeto desta Operação Urbana Consorciada, cujo início dar-se-á 60 (sessenta) dias após a concessão da licença para construção do empreendimento comercial de grande porte, tipo shopping center; III — manter e instalar unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar após 20 (vinte) meses da concessão da licença de construção do empreendimento comercial de grande porte, tipo shopping center, objetivando a empregabilidade e exercício da cidadania da população a ser assistida; IV — realizar obras

| | | |
|---|---|--|
|  | <p>LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS Prefeita de Fortaleza</p> | <p>SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO</p>  |
| <p>SECRETARIADO</p> | | |
| <p>MARTÔNIO MONT'ALVERNE B. LIMA Procuradoria Geral do Município</p> <p>FRANCISCO WANDEMBERG R. DOS SANTOS Controladoria Geral do Município</p> <p>ALFREDO JOSÉ P. DE OLIVEIRA Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento</p> <p>VAUMIK RIBEIRO DA SILVA Secretaria de Administração do Município</p> <p>ALEXANDRE SOBREIRA CIALDINI Secretaria de Finanças do Município</p> <p>JOSÉ DE FREITAS UCHOA Secretaria de Desenvolvimento Econômico</p> <p>ANA MARIA DE C. FONTENELE Secretaria Municipal de Saúde</p> <p style="text-align: center;">Secretaria Municipal de Educação</p> | <p>Mª DE FÁTIMA MESQUITA DA SILVA Secretaria de Cultura de Fortaleza</p> <p>MARIA ELAENE R. ALVES Secretaria Municipal de Assist. Social</p> <p>LUCIANO LINHARES FEIJÃO Secretaria Municipal de Desenvolv. Urbano e Infra-Estrutura</p> <p>ADALBERTO ALENCAR Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano</p> <p>MOACIR DE SOUSA SOARES Secretaria de Turismo de Fortaleza</p> <p>JOVANILDO SOBRAL DO NASCIMENTO Secretaria de Esporte e Lazer</p> <p>LUIZA DE MARILAC M. E S. PERDIGÃO Secretaria Executiva Regional do Centro</p> | <p>DEMITRI NÓBREGA CRUZ Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza</p> <p>JOÃO RICARDO FRANCO VIEIRA Secretaria de Defesa do Consumidor PROCON - FORTALEZA</p> <p>PATRICIA CALAZANS M. LINHARES Secretaria Executiva Regional I</p> <p>FRANCISCA ROCICLEIDE F. DA SILVA Secretaria Executiva Regional II</p> <p>OLINDA MARIA DOS SANTOS Secretaria Executiva Regional III</p> <p>ESTEVAO SAMPAIO ROMCY Secretaria Executiva Regional IV</p> <p>FRANCISCO NAZARENO F. DE LIMA Secretaria Executiva Regional V</p> <p>CÍCERO CAVALCANTE DE SOUSA Secretaria Executiva Regional VI</p> |
| | | <p>MARIA IVETE MONTEIRO Diretora</p> <p>AV. JOÃO PESSOA, 4180 - DAMAS FONE: (0XX85) 3452.1746 (0XX85) 3101.5324 Fax: (0XX85) 3101.5320</p> <p style="text-align: center;">FORTALEZA - CEARÁ CEP: 60.425-680</p> |

de interesse público, através do alargamento, urbanização e iluminação, às custas dos investidores privados, das Ruas Prisco Bezerra e Almeida Prado, as quais terão, respectivamente, largura de 24m (vinte e quatro metros) e 20m (vinte metros), em área restrita aos imóveis de propriedade dos investidores privados; V — construir 75 (setenta e cinco) unidades habitacionais, de interesse social, nos padrões comumente utilizados pela Municipalidade, bem como seu arruamento, em área a ser cedida pelo Município de Fortaleza no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data da publicação desta Lei, destinadas estas unidades habitacionais aos atuais ocupantes do leito da Rua César Fonseca, entre o trecho que compreende a Rua Lauro Nogueira e a Avenida Santos Dumont, com posterior requalificação deste trecho com pavimentação devida; VI — implantar e construir eventuais equipamentos urbanos compatíveis, de área verde, em espaço de 9.891,79m² (nove mil, oitocentos e noventa e um metros e setenta e nove centímetros quadrados), localizada no imóvel do empreendimento, na conformidade dos Anexos 2 e 3 desta Lei, e em substituição à área anteriormente destinada para praça, a qual totalizava 5.626,67m² (cinco mil, seiscentos e vinte e seis metros e sessenta e sete centímetros quadrados) e com localização anterior ao lado leste do imóvel objeto desta Operação Urbana Consorciada, de acordo com o Anexo 4 desta Lei; VII — construir o prolongamento da Rua Ari Barroso, a cortar, na direção oeste-leste, o imóvel objeto desta Operação Urbana Consorciada, na forma dos Anexos 2 e 3 desta Lei, com a garantia da manutenção, neste prolongamento, de área verde na forma indicada nos Anexos 2 e 3 desta Lei; VIII — fomentar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Prioritária (ZOP 2), através da construção de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações habitacionais multifamiliares e de uso misto e de centro comercial de grande porte, tipo shopping center; IX — permitir o parcelamento, o uso e a ocupação da área ora indicada de forma diferenciada, nos termos previstos na presente Lei; X — instalar e manter, sob responsabilidade dos investidores privados, pelo período de 10 (dez) anos, após a construção, cercas de proteção do entorno da lagoa do Papicu e manutenção da calçada existente, a fim de servirem à melhor qualidade de vida e de espaço de lazer dos habitantes da região e do Município de Fortaleza, bem como a limpeza inicial do entorno da lagoa do Papicu; XI — limpeza sistemática da área do Parque da Lagoa do Papicu. Parágrafo Único - A

edificação pelos investidores privados das unidades de que trata o inciso V deste artigo terá início no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, contados após a concessão da licença de construção do empreendimento comercial de grande porte, tipo shopping center, e das unidades habitacionais de que trata o presente dispositivo, e prazo de 16 (dezesseis) meses, após seu início, para a conclusão. Art. 4º - São definidas as seguintes diretrizes para a Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu: I — valorizar o espaço público local, com a construção de importante via de ligação integrando zonas já adensadas (Rua Ari Barroso); II — favorecer a implantação de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações habitacionais multifamiliares e de uso misto, incrementando a base para geração e arrecadação de impostos municipais; III — o uso e ocupação dos lotes com base nas diretrizes e padrões urbanísticos definidos por esta Lei; IV — melhoria do sistema de tráfego existente na área alcançada por esta Operação Urbana Consorciada.

CAPÍTULO III DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO

Art. 5º - A Operação Urbana de que trata a presente Lei será implementada mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), e os investidores privados descritos no art. 1º, compreendendo os seguintes investimentos e condições explicitadas adiante: I — pela Prefeitura Municipal de Fortaleza: a) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento das antigas quadras 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21 e 22 dos imóveis com matrículas nº 14.272 a 14.280 descritos no art. 2º e áreas complementares, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, em lote 10, descrito no Anexo 3, com área total de 114.030,48m² (cento e quatorze mil, trinta metros e quarenta e oito centímetros quadrados), para construção de grande centro comercial; b) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte das antigas quadras 6 e 9 dos imóveis com matrículas nº 14.268 e 14.270 descritos no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 1, com área de 6.948,34m² (seis mil, novecentos e quarenta e oito metros e trinta e quatro centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; c) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu

parcelamento das partes das antigas quadras 6 e 9 dos imóveis com matrículas nº 14.268 e 14.270 descritos no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 2, com área de 7.963,90m² (sete mil, novecentos e sessenta e três metros e noventa centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; d) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula n. 14.270 descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 3, com área de 3.796,71m² (três mil, setecentos e noventa e seis metros e setenta e um centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; e) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula n. 14.270 descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 4, com área de 3.660,00m² (três mil, seiscentos e sessenta metros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; f) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula n. 14.270 descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 5, com área de 2.623,00m² (dois mil, seiscentos e vinte e três metros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; g) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 7, com matrícula n. 14.269 do imóvel descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 6, com área de 6.118,00m² (seis mil, cento e dezoito metros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; h) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 7, com matrícula n. 14.269 do imóvel descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 7, com área de 6.289,64m² (seis mil, duzentos e oitenta e nove metros e sessenta e quatro centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; i) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 10, com matrícula n. 14.271 do imóvel descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 8, com área de 6.152,80m² (seis mil, cento e cinquenta e dois metros e oitenta centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; j) redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento de parte da antiga quadra 10, com matrícula nº 14.271 do imóvel descrito no art. 2º, e de acordo com o Anexo 4 desta Lei, para criação do lote 9, com área de 6.117,13m² (seis mil, cento e dezessete metros e treze centímetros quadrados), conforme descrito no Anexo 3; k) promover o licenciamento das obras caracterizadas como contrapartidas dos investidores privados localizadas fora do perímetro do Anexo 1; II — objetivando viabilizar a implantação da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, fica autorizada a desafetação das áreas que passaram ao domínio do Município por ocasião da aprovação do loteamento denominado Loteamento Planalto Nova Aldeota, bem como a utilização, no empreendimento imobiliário habitacional multifamiliar, e de uso misto, e no centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial, dos seguintes parâmetros urbanísticos, mantidos todos os demais previstos na Lei Complementar nº 62/2009: a) índice de aproveitamento de 3,0 (três vírgula zero), sem aplicação do instrumento de transferência do direito de construir, previsto no art. 86 da Lei Complementar n. 62/2009, que aprova o Plano Diretor Participativo de Fortaleza; b) taxa de ocupação de 60% (sessenta por cento); c) altura máxima das edificações de 72m (setenta e dois metros); d) taxa de permeabilidade de 20% (vinte por cento); e) uso de CMS até a classe PGT3/Projetos Especiais, em todas as quadras definidas no novo parcelamento, conforme plantas da Operação Urbana Consorciada constante dos Anexos 2 e 3, que passam a ser parte integrante desta Lei; III — pelos investidores privados, além das obrigações contidas no art. 3º desta Lei, cabe: a) complementar, quando necessário, as obras de micro e macrodrenagem iniciadas no Programa SANEAR I, e obras necessárias à melhoria do sistema público de distribuição d'água e coleta de esgoto na área objeto da Operação Urbana Consorciada, bem como a melhoria do sistema de coleta de lixo, com vistas a atender plenamente a demanda gerada pelo empreendimento; b) realizar estudo de impacto de vizinhança, de impacto sobre o trânsito e, se

necessário, estudo ambiental, conforme estabelecido pelo inciso VII do art. 244 da Lei Complementar nº 62/2009; c) requerer o licenciamento ambiental das obras que serão executadas nas áreas que integram o Anexo 1, em decorrência da implantação desta Operação Urbana Consorciada, junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM); d) submeter à apreciação da SEMAM o estudo de impacto de vizinhança e de impacto sobre o trânsito, para análise e aprovação, devendo o último ser levado também à Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e Cidadania de Fortaleza (AMC).

CAPÍTULO IV DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DOS QUADROS DE ÁREAS

Art. 6º - Fica aprovado o reparcelamento de áreas constantes dos Anexos 2 e 3, parte integrante desta Lei.

CAPÍTULO V DO PROGRAMA BÁSICO DE OCUPAÇÃO DA ÁREA

Art. 7º - A implantação de condomínios comerciais, residenciais, de salas comerciais e de unidades multifamiliares, bem como de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, nas formas e áreas detalhadas no art. 5º desta Lei, com as seguintes características, em observância ao art. 244 da Lei Complementar nº 62/2009: a) área de uso residencial no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada com até 491.101,62m² (quatrocentos e noventa e um mil, cento e um metros e sessenta e dois centímetros quadrados); b) uso comercial e de serviços múltiplos em todo o perímetro da Operação Urbana Consorciada correspondente a 755.538,00m² + VG (setecentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e trinta e oito metros quadrados mais VG); c) para o uso misto adotar-se-á o cálculo, conforme definido nos parâmetros indicados no art. 5º da presente Lei. Art. 8º - O programa básico de ocupação da área destinada à implantação da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu envolve os seguintes elementos: I — a implantação de condomínios comerciais, residenciais, de salas comerciais e de unidades multifamiliares, bem como de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, nas formas e áreas detalhadas no art. 5º desta Lei, com as seguintes características: a) acesso pelas Avenidas Alberto Sá e Santos Dumont, as quais deverão, na conformidade das exigências da AMC resultantes do estudo de impacto sobre o trânsito, sofrerem intervenções, às custas dos investidores privados, de forma a darem escoamento ao tráfego de veículos; b) melhorias viárias exigidas para satisfação dos acessos ao empreendimento constando dos alargamentos de trechos das Ruas Almeida Prado, Desembargador Lauro Nogueira, Prisco Bezerra, Ari Barroso e César Fonseca, com reassentamento de eventuais ocupações em favor das famílias para habitações populares, nos termos do art. 3º inciso V desta Lei, e convênio a ser celebrado entre os investidores privados e o Município de Fortaleza.

CAPÍTULO VI DAS FINALIDADES

Art. 9º - A Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu tem as seguintes finalidades: I — promover transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais na área da operação; II — assegurar a proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área de preservação permanente inserida na área objeto desta Operação Urbana Consorciada; III — dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, através do alargamento de vias arteriais, inseridas no limite do imóvel da Operação Urbana Consorciada e da construção de trecho de via local, conforme descrita nos Anexos 2 e 3 desta Lei, as quais passam a fazer parte do Sistema Viário Básico Municipal; IV — proceder à mudança dos parâmetros urbanísticos para a área da operação, incluindo usos e índice exclusivamente no que concerne ao lote; V — autorizar a inclusão de novas formas de

contrapartidas e compensações, objetivando viabilizar a operação, por meio de convênio a ser firmado entre o Município de Fortaleza e os investidores privados.

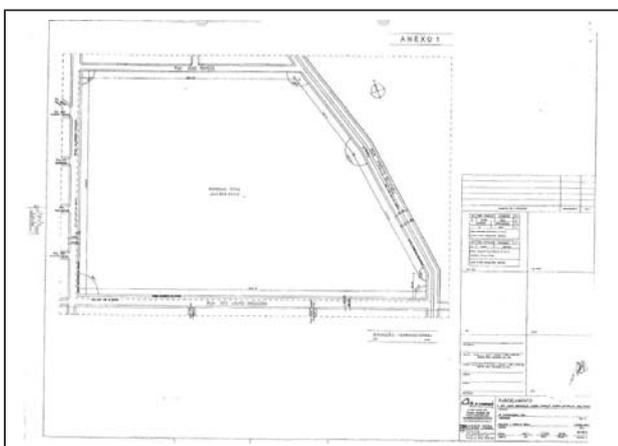
CAPÍTULO VI DA GESTÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Art. 10 - O projeto de lei concernente à Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu deverá ser submetido ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) objetivando atender ao disposto no art. 248 da Lei Complementar nº 62/2009 (PDP) c/c inciso VII do art. 33 da Lei n. 10.257/2001. Art. 11 - Na hipótese de os empreendimentos previstos nesta Lei não serem implantados, seja por motivo de força maior ou por decisão judicial transitada em julgado, considerar-se-á rescindido, de pleno direito, o convênio previsto nesta Lei, observado o alcance do ato ou decisão, para cada um dos investidores privados vinculados à presente Operação Urbana Consorciada. Art. 12 - A Secretaria Executiva Regional II e a SEINF deverão acompanhar e fiscalizar a implantação desta Operação Urbana Consorciada, devendo a SEMAM proceder ao licenciamento, ao controle e ao monitoramento das áreas protegidas.

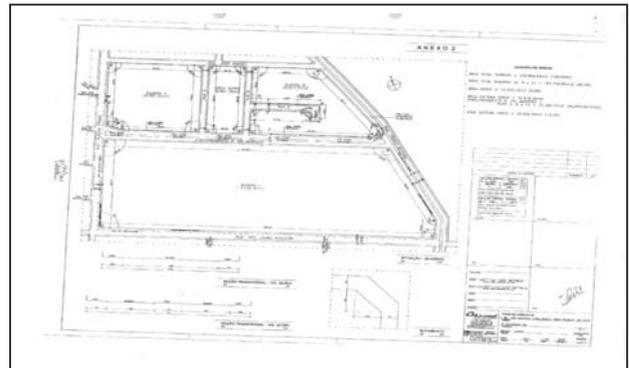
CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 13 - O adimplemento das obrigações assumidas pelo poder público municipal implicará o início das obrigações, por parte dos investidores privados, conforme os termos e condições previstos na presente Lei. Art. 14 - Mediante convênio, serão dispostas obrigações dos investidores privados e respectivas cominações nas hipóteses de inadimplemento e forma de sua respectiva rescisão. Art. 15 - Ficam a SEMAM e SEINF autorizadas a aprovar o programa de ocupação que será proposto pelos investidores privados de acordo com os dispositivos constantes da presente Lei e nos seus anexos. Art. 16 - Fica a Secretaria Executiva Regional II (SER II) responsável pela fiscalização da implantação do plano da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu de que trata esta Lei. Art. 17 - Fica o poder público municipal autorizado a celebrar Termo de Compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes públicos, da iniciativa privada, e da comunidade local afetada, conforme os termos do art. 244 inciso IV da Lei Complementar n. 62/2009. Art. 18 - A SEMAM deverá expedir Termo de Referência para realização do estudo de impacto de vizinhança e, se necessário, do estudo ambiental, para a implantação do empreendimento. Art. 19 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 22 de dezembro de 2011. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.** (REPUBLICADA POR INCORREÇÃO).

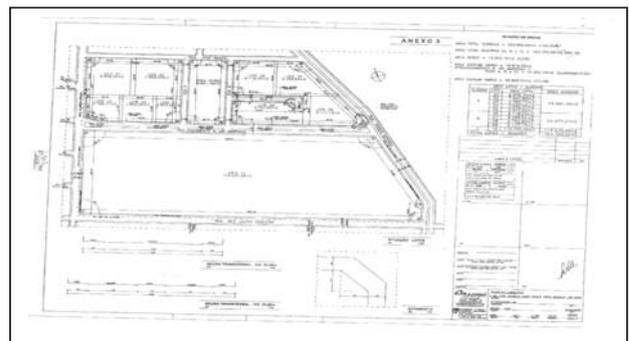
ANEXO 1



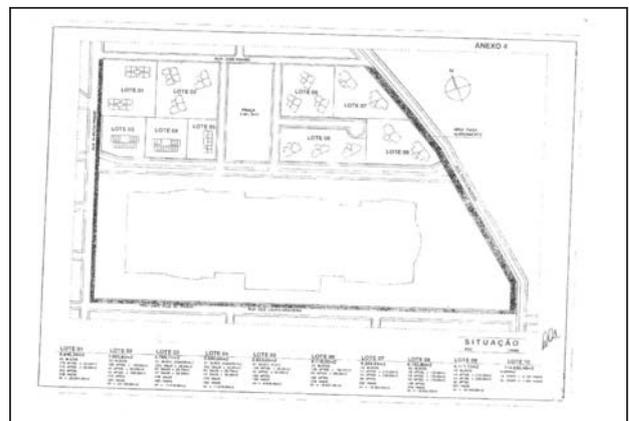
ANEXO 2



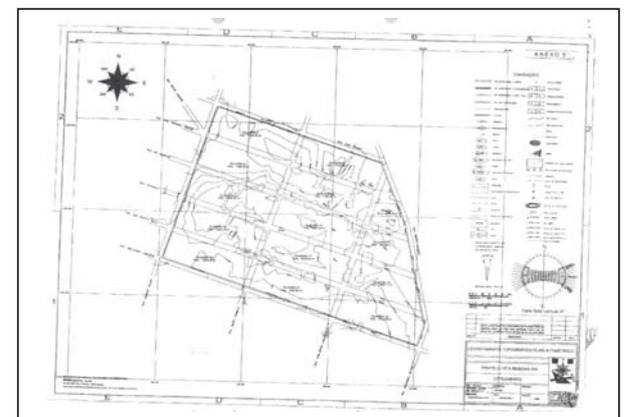
ANEXO 3



ANEXO 4



ANEXO 5



*** **

ATO Nº 4622/2012 – A PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais e de acordo com o Mandado de Segurança, Processo nº 0033680-48.2011.8.06.0001 da Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza. **RESOLVE** nomear, sub judice, de acordo com o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, artigo 11, item I, e artigos 12 e 13 da Lei nº 6.794, de 27.12.1990, Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza, publicado no DOM nº 9.526 – Suplemento de 02.01.1991 e Lei nº 9310, de 06.12.2007, publicada no DOM, de 06.12.2007, os servidores relacionados aprovados em Concurso Público, conforme resultado publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará nº 089, de 12.05.2006 e homologado através do Edital nº 019/2006, de 15.05.2006, para exercer, em caráter efetivo, cargo no Programa de Saúde da Família, conforme relação em anexo, com carga horária de 240 (duzentas e quarenta) horas mensais, integrante da Matriz Hierárquica Salarial, Estágio de Carreira I, Referência I, em vagas criadas pela Lei Complementar nº 0022, de 13.07.2005. **GABINETE DA PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA**, em 08 de junho de 2012. **Luizianne de Oliveira Lins – PREFEITA MUNICIPAL. Vaumik Ribeiro da Silva – SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO.**

ANEXO

CIRURGIÃO DENTISTA – PSF

| Nº DE ORDEM | NOME | CLASSIF. |
|-------------|--------------------------------|----------|
| 1 | Ana Claudia Viana Teles | 363 |
| 2 | Ana Patricia Silva Farias | 405 |
| 3 | Cesar Visgleimar Alves Pereira | 425 |
| 4 | Cristiane Barbosa Juca | 384 |
| 5 | Gladyo Gonçalves Vidal | 358 |
| 6 | Herbert Barreto Pinho | 453 |
| 7 | João Paulo Viana Braga | 439 |
| 8 | Ney Ferreira Gomes | 359 |
| 9 | Patricia Coelho Martins | 334 |
| 10 | Rafael Reis Jacome de Oliveira | 340 |
| 11 | Rita Erotides Maranhão Mariano | 381 |

*** **

TERMO DE CONVÊNIO - Que entre si celebram, de um lado, o Município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura – SEINF e, de outro, as empresas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA E RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. PARA OS FINS NELE INDICADOS. O MUNICÍPIO DE FORTALEZA, neste ato representado por sua Prefeita, LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS, brasileira, solteira, maior, jornalista, portadora do RG nº 95002402951-SPSP- CE, CPF nº 382.085.633-15, com a interveniência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra Estrutura, doravante neste documento denominada SEINF, com sede nesta Cidade na Av. Deputado Paulino Rocha, nº1343, Cajazeiras, neste ato representado por seu Secretário, o Dr. LUCIANO LINHARES FEIJÃO, brasileiro, casado, engenheiro civil, residente e domiciliado nesta Capital portador da Carteira de Identidade nº 1248-CREA-CE e C.P.F. nº 139.573.413-53 e, de outro, MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 13.673.987/0001-57, neste ato representada por MARCOS JOSÉ MOURA DUBEUX, brasileiro, casado, engenheiro civil e empresário, residente e domiciliado em Recife/PE, portador da Carteira de Identidade nº 832.550- SSP-PE e C.P.F. nº 62.540.044-53; por ALUISIO JOSÉ MOURA DUBEUX, brasileiro, casado, engenheiro civil e empresário, residente e domiciliado em Recife/PE, portador da Carteira de Identidade nº 832.549- SSP-PE e C.P.F. nº 92.693.804-59; por GUSTAVO JOSÉ MOURA DUBEUX, brasileiro, casado, engenheiro civil e empresário, residente e domiciliado em Recife/PE, portador da Carteira de Identidade nº 1.257.999 SSP-PE e C.P.F. nº 333.059.004-15 e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. inscrita no CNPJ/MF sob nº

12.039.513/0001-95, neste ato representada por seu diretor-presidente JOÃO CARLOS PAES MENDONÇA, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado em Recife/PE, portador da Carteira de Identidade nº 715.764 SSP-PE e C.P.F. nº 2.301.204-82 **RESOLVEM CELEBRAR** o presente CONVÊNIO, tendo em vista o disposto no art. 1º, §1º da Lei Municipal nº 9.857, de 22 de dezembro de 2011, nos artigos 242, 244 e 248 da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza - PDP, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Lei Federal nº 10.257 de 10 de outubro de 2001, Estatuto da Cidade. **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO:** O presente convênio tem por objeto a execução da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, aprovada pela Lei nº 9857 de 22 de dezembro de 2011 e tem como objetivo a requalificação urbanística da área atingida pela referida operação, visando a melhoria social e proteção ambiental, conforme termos abaixo elencados: I - dotar o Município de Fortaleza de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto, na forma indicada na Lei nº 9857 de 22 de dezembro de 2011, com utilização da mão-de-obra local, preferencialmente, para todas as etapas de construção a que a citada Lei se refere; II – realizar programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 (mil) pessoas, objetivando a empregabilidade na indústria da construção civil, preferencialmente nas obras que constituem o objeto desta Operação Urbana Consorciada, cujo início dar-se-á 60 (sessenta) dias após a concessão da licença para a construção do empreendimento comercial de grande porte; III – manter e instalar unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo prazo de 10 (dez) anos, a contar após 20 (vinte) meses da concessão da licença para a construção do centro comercial de grande porte, tipo shopping center, objetivando a empregabilidade e exercício da cidadania da população a ser assistida na área de influência das obras que constituem objeto da Operação Urbana Consorciada; IV – realizar obras de interesse público, através da construção e alargamento, urbanização e iluminação das ruas Prisco Bezerra e Almeida Prado, as quais terão, respectivamente, largura de 24m (vinte e quatro metros) e 20m (vinte metros), bem como das vias que compõem o plano de circulação e melhoria viária da área de influência das obras que constituem objeto desta Operação Urbana Consorciada, de acordo com as exigências da Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania – AMC - conforme análise prévia do Relatório de Impacto sobre o Sistema de Trânsito do empreendimento comercial de grande porte, nos termos deste Convênio; V – construir 75 unidades habitacionais de interesse social, nos padrões comumente usados pela Municipalidade, bem como seu arruamento, em área a ser cedida pelo Município de Fortaleza, destinadas estas unidades habitacionais aos atuais ocupantes dos leitos da Rua César Fonseca, entre o trecho que compreende a Rua Lauro Nogueira e a Avenida Santos Dumont, com posterior requalificação deste trecho com a pavimentação devida, nos seguintes termos e condições; a) fica sob responsabilidade do Município de Fortaleza promover a execução de todas as obras e intervenções necessárias ao cumprimento das contrapartidas previstas neste inciso V; b) obrigam-se os empreendedores privados, para fazer face às despesas especificadas e vinculadas à execução das contrapartidas estabelecidas neste inciso V, efetuar depósito no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), em favor do município de Fortaleza, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da celebração do presente convênio, em conta aberta pelo Município e vinculada a esta finalidade, e que serão utilizados para: i) desapropriação do terreno adequado, na conformidade de decreto desapropriatório; ii) pagamento de indenizações e desapropriações; iii) aquisições de imóveis; iii) pagamento de aluguel social; c) cabe ao município de Fortaleza arcar com

eventuais quantias que excedam o valor depositado e previsto na alínea "b" supra; VI – implantar a infraestrutura necessária à modificação do loteamento existente na área dos empreendimentos que compõem o objeto desta Operação Urbana Consorciada, correspondente à área das novas quadras com todo o arruamento previsto e praça de 9.891,79m² (nove mil, oitocentos e noventa e um metros e setenta e nove centímetros quadrados), em conformidade com os Anexos 2 e 3 da Lei nº 9.857 de 22 de dezembro de 2011; VII – fomentar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Preferencial – ZOP 2, através da utilização de novos parâmetros de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, possibilitando a construção de empreendimentos residenciais multifamiliar e comercial de grande porte; VIII - permitir o parcelamento, o uso e ocupação da área indicada de forma diferenciada; IX – promover a melhoria do sistema de tráfego existente na área alcançada pela Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; X – instalar e manter sob a responsabilidade dos investidores privados, pelo período de 10 (dez) anos após a construção, cercas de proteção do entorno da Lagoa do Papicu, e manutenção da calçada existente, a fim de servirem à melhor qualidade de vida e de espaço de lazer dos habitantes da região e do Município de Fortaleza; XI – promover a limpeza da inicial do entorno da Lagoa do Papicu. **CLÁUSULA SEGUNDA- DAS DIRETRIZES:** Ficam definidas as seguintes diretrizes para a Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu: I – reparcelamento da área da Antiga Fábrica Brahma com nova proposta de arruamento e destinação de área de praça, com equivalência de áreas públicas em relação ao projeto original do trecho do Loteamento Nova Aldeota; II – implantação, na área reparcelada, de empreendimentos de uso residencial multifamiliar, de uso misto e comercial de grande porte, como forma de indução do desenvolvimento integrado do bairro Papicu; III – requalificação do espaço urbano, mediante reassentamento de população que ocupa leitos das vias e urbanização das margens da lagoa do Papicu; VI – adequação das redes de infraestrutura ao modelo de ocupação proposto nesta Operação. **CLÁUSULA TERCEIRA – DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA:** A Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu abrange, além dos objetivos e diretrizes citados nas cláusulas anteriores, a execução, por parte dos empreendedores privados, de obras e intervenções no sistema viário, de modo a promover as medidas mitigadoras e corretivas, capazes de eliminar e reduzir os impactos urbanos relativos aos fatores previstos no Art. 197 do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, conforme determinação da AMC. **CLÁUSULA QUARTA – APLICAÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA:** A Operação Urbana Consorciada mencionada no presente termo deve obediência a Lei Federal nº 10.257 de 10 de outubro de 2001, Estatuto da Cidade, e da Lei Complementar nº 62 de 02 de fevereiro de 2009 – Plano Diretor Participativo de Fortaleza – PDP. **CLÁUSULA QUINTA – DA EXECUÇÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA:** Os projetos integrantes da Operação Urbana Consorciada pretendida serão executados pelos convenientes privados, devendo todos serem submetidos à aprovação do Município. **CLÁUSULA SEXTA – DAS ETAPAS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA:** A Operação Urbana Consorciada de que trata este Convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEINF -, e as empresas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. compreendem os seguintes investimentos e obrigações: I – Pelo Município de Fortaleza: a) aprovar o parcelamento do solo das antigas quadras 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21 e 22 dos imóveis com matrículas nº 14.272 a nº 14.280 contidos no perímetro da "Antiga Fábrica Brahma" descritos no artigo 2º da Lei 9.857/2011 e áreas complementares e, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, em lote 10, com área total de 114.030,48m² (cento e quatorze mil, trinta metros e quarenta e oito centímetros) quadrados, conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; b) aprovar o parcelamento do solo de partes das antigas quadras 6 e 9 dos imóveis com

matrículas nº 14.268 e nº 14.270 descritos no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 1, com área de 6.948,34m² (seis mil, novecentos e quarenta e oito metros e trinta e quatro centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; c) aprovar o parcelamento do solo de partes das antigas quadras 6 e 9 dos imóveis com matrículas nº 14.268 e nº 14.270 descritos no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 2, com área de 7.963,90m² (sete mil, novecentos e sessenta e três metros e noventa centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; d) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula nº 14.270 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 3, com área de 3.796,71m² (três mil, setecentos e noventa e seis metros e setenta e um centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; e) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula nº 14.270 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 4, com área de 3.660,00m² (três mil, seiscentos e sessenta metros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; f) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 9 do imóvel com matrícula nº 14.270 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 5, com área de 2.623,00m² (dois mil, seiscentos e vinte e três metros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; g) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 7 do imóvel com matrículas nº 14.269 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 6, com área de 6.118,00m² (seis mil, cento e dezoito metros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; h) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 7 do imóvel com matrícula nº 14.269 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 7, com área de 6.289,64m² (seis mil, duzentos e oitenta e nove metros e sessenta e quatro centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; i) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 10 do imóvel com matrícula nº 14.271 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 8, com área de 6.152,80 m² (seis mil, cento e cinquenta e dois metros e oitenta centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; j) aprovar o parcelamento do solo de parte da antiga quadra 10 do imóvel com matrícula nº 14.271 descrito no artigo 2º da Lei 9.857/2011, de acordo com o Anexo 4 da citada lei, para a criação do lote 9, com área de 6.117,13 m² (seis mil, cento e dezessete metros e treze centímetros quadrados), conforme descrito no anexo 3 da lei da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu; k) o licenciamento de todas as obras que compõem a presente operação urbana, tanto as relacionadas aos empreendimentos privados como aquelas relacionadas com as contrapartidas dos investidores e localizadas fora do perímetro do imóvel da "Antiga Fábrica Brahma": l) autorizar a redefinição do loteamento conforme a Lei nº 9.857/2011, de modo a ratificar a modificação das vias públicas para as áreas designadas na mencionada Lei e as transferências aos convenientes privados do domínio das áreas desafetadas, pertencentes ao Município de Fortaleza por ocasião da aprovação do loteamento denominado "Loteamento Planalto Nova Aldeota", compreendidas no perímetro do imóvel conhecido com "Antiga Fábrica Brahma", considerando como parte integrante do presente Convênio as plantas devidamente aprovadas da redefinição do loteamento e seu memorial descritivo corresponde para fins de registro imobiliário; m) autorizar a

utilização nas quadras resultantes do parcelamento do solo da área abrangida pela Operação Urbana Consorciada, de acordo com os seguintes parâmetros urbanísticos, mantidos todos os demais previstos no Plano Diretor Participativo – Lei Complementar 062/2009 - e na Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei 7.987/1996: n) índice de aproveitamento: 3,0 (três vírgula zero), sem aplicação do instrumento de transferência do direito de construir, previsto no artigo 86 da Lei Complementar nº 062/2009. i) taxa de ocupação de 60% (sessenta por cento); ii) altura máxima da edificação: 72m (setenta e dois metros); iii) taxa de permeabilidade: 20% (vinte por cento); iiiii) uso permitido: CSM até a classe PGT-3/Projetos Especiais em todas as quadras definidas no novo parcelamento, conforme plantas do Anexo 2 e 3 da Lei 9.857/2011; o) utilizar, nas ações de reassentamento das populações atingidas eventuais repasses desta Operação Urbana Consorciada, recursos oriundos de programas habitacionais do Governo Federal, tais como a adesão ao “Programa Minha Casa, Minha Vida”. II – Pelas empresas: MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A.: Às empresas consorciadas, além das obrigações contidas na Cláusula Primeira deste termo, cabe. a) efetivar a doação das áreas públicas (vias e praça) incidentes na área do parcelamento, em conformidade com o estabelecido na Legislação de Parcelamento do Solo em vigor; b) executar às suas expensas toda a infraestrutura e urbanização da área alcançada por esta Operação Urbana Consorciada, em conformidade com as diretrizes estabelecidas em lei pelo Poder Público Municipal, bem como as obras necessárias à melhoria dos sistemas públicos de micro e macro drenagem e de distribuição d’água e coleta de esgoto na área objeto da Operação Urbana Consorciada, e ainda a melhoria e adequação do sistema de coleta de lixo, a fim de atender de forma satisfatória e segura a demanda gerada pelo empreendimento; c) adotar as medidas visando à proteção e a recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangida por esta Operação Urbana Consorciada e descritas nos incisos X e XI da Cláusula Primeira do presente Convênio; d) realizar os estudos ambientais necessários e de impacto sobre o trânsito, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 062/2009; e) proceder ao licenciamento ambiental de todas as obras executadas em decorrência da implantação desta Operação Urbana Consorciada junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Controle Urbano – SEMAM, bem como submeter a essa secretaria todos os projetos arquitetônicos e complementares para fins de análise e aprovação do Alvará de Construção; f) submeter à apreciação da SEMAM os estudos ambientais e de impacto sobre o trânsito, para análise e aprovação, devendo o último, ainda, ser levado também à Autarquia Municipal Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza - AMC. g) executar, conforme determinação da AMC, as seguintes intervenções na infraestrutura viária, como mitigadoras dos impactos urbanos, para fins de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Sistema de Trânsito – RIST, sendo que tais intervenções ficam condicionadas à disposição das áreas pelo Município de Fortaleza, o qual ficará responsável pelas desapropriações que se apresentem necessárias, observadas as diretrizes da SEINF: i) implantação de binário formado pelas ruas Prof. Otávio Lobo e Batista de Oliveira, no trecho compreendido entre as avenidas Santos Dumont e Alberto Sá, com as dimensões e características estabelecidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos; ii) implantação de binário formado pelas ruas Lauro Nogueira/Sila Ribeiro no sentido leste-oeste e Ávila Goulart/Tarcísio Bonfim/José Rangel, no sentido oeste-leste, no trecho compreendido entre a avenida Engenheiro Santana Júnior e a rua Prisco Bezerra, com as dimensões e características estabelecidas no Loteamento existente Nova Aldeota, responsabilizando-se o Município

pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para os empreendedores, deduzidos do valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) a que se refere a subalínea iiiiii, desta alínea, compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos; iii) alargamento da rua Prisco Bezerra entre as avenidas Alberto Sá e Lauro Nogueira, com as dimensões e características estabelecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF, com caixa variável, igual ou inferior a 24m (vinte e quatro metros) responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para o empreendedor; compreendendo obras de drenagem, pavimentação, padronização de passeios, instalação de mobiliário urbano, iluminação e arborização, sinalização horizontal e vertical, bem como compatibilização com as interferências das concessionárias de serviços públicos; iiiii) adequação dos passeios da rua Riachuelo, entre as ruas Prof. Otávio Lobo e Almeida Prado, de acordo com as NBR 9050 e com as dimensões e características estabelecidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS; iiiiii) construção do túnel para acesso ao empreendimento na interseção da avenida Santos Dumont e rua Cesar Fonseca, bem como a compatibilização com as interferências das concessionárias do serviço público e adequação das referidas vias com as dimensões e características estabelecidas nas normas brasileiras e aprovação da SEINF, responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para o empreendedor, deduzidos do valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) a que se refere a alínea b do inciso V da Cláusula Primeira deste Convênio; iiiiii) definir rotas para caminhões que efetuarão operações de carga e descarga no empreendimento; iiiiiii) intervenções na Avenida Alberto Sá, constando de melhorias na sinalização e passeio, entre a avenida Engenheiro Santana Júnior e a rua Prisco Bezerra, e de solução para acesso ao empreendimento a partir do entroncamento com a citada rua Prisco Bezerra, responsabilizando-se o Município pelas desapropriações e indenizações necessárias, com custos para o empreendedor; iiiiiiiii) fica sob a responsabilidade do Município de Fortaleza, promover a desobstrução da rua Prof. Sila Ribeiro, no trecho entre as ruas Valdetário Mota e Júlio Azevedo, devendo os convenientes privados arcarem com os custos necessários, até o limite R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), os quais serão depositados pelos empreendedores privados em favor do Município de Fortaleza no prazo de sessenta dias, contados da data da celebração deste Convênio, em conta a ser especialmente aberta pelo Município vinculada a esta finalidade, bem como arcarem estes, ainda, com os custos inerentes à execução das obras de urbanização, pavimentação e drenagem da respectiva via; iiiiiiiiii) implantação de seis semáforos operando em sistema centralizado e centralização de três semáforos existentes, os quais estão definidos na tabela a seguir:

| SEMÁFOROS | |
|--|---|
| Implantação | Centralização |
| Rua Valdetário Mota x Rua Ávila Aguiar | Rua Valdetário Mota x Av. Alberto Sá |
| Rua Júlio Azevedo x Rua Ávila Aguiar | Rua José Carlos Nogueira x Av. Alberto Sá |
| Rua Valdetário Mota x Rua Lauro Nogueira | Av. Santos Dumont x Rua Francisco Matos |
| Rua Júlio Azevedo x Rua Lauro Nogueira | - |
| Rua Batista de Oliveira x Rua Lauro Nogueira | - |
| Rua Prof. Otávio Lobo x Rua Lauro Nogueira | - |

CLAUSULA SÉTIMA - APLICAÇÃO DOS RECURSOS: Nos termos do § 1º do art. 33 e art. 52, V da Lei nº 10.257/2001-

Estatuto da Cidade, a aplicação dos recursos da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, que se dará oriundos de desafetação, permuta e doação de bens imóveis, será realizada para o fim disposto no art. 26, V e VI da lei retro mencionada, constituindo-se em reparcelamento do solo, reestruturação do sistema viário e melhorias sociais e urbanísticas à população circunvizinha à área, em decorrência dos equipamentos residenciais, comerciais e de lazer a serem implantados. **CLAUSULA OITAVA - DA GESTÃO:** O parcelamento e reparcelamento da área objeto desta Operação Urbana Consorciada, aprovados pela Lei nº 9.857/11, deverão ser, após a assinatura do presente Convênio, devidamente registrados no cartório de registro de imóveis competente. Os projetos a serem implantados na área serão analisados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF - e aos órgãos competentes para sua devida apreciação e aprovação. **CLAUSULA NONA – DO QUADRO DE ÁREAS:** Fica aprovado pelo presente Convênio os Quadros de Áreas abaixo descritos:

**SITUAÇÃO EXISTENTE – ÁREA DO LOTEAMENTO
PLANALTO NOVA ALDEOTA – “ANTIGA FÁBRICA BRAHMA”
-203.869,66M²**

| ANTIGA FÁBRICA BRAHMA (m ²) | | | GLEBA m ² |
|---|--------------|--|----------------------|
| LOTES | RUAS + PRAÇA | | 203.869,66 |
| 166.700,54 | 37.169,12 | | |

**SITUAÇÃO RESULTANTE - ÁREA DO LOTEAMENTO
PLANALTO NOVA ALDEOTA – “ANTIGA FÁBRICA BRAHMA” –
203.869,66M²**

| LOTES(m ²) | ÁREAS PÚBLICAS (m ²) | GLEBA (m ²) |
|------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 163.700,00 | 40.169,66 | 203.869,66 |

CLAUSULA DÉCIMA – PRAZO DE VIGÊNCIA: O presente Convênio terá prazo de vigência de 10 (dez) anos, com início em 23 de dezembro de 2011 e término em 22 de dezembro de 2021. **CLAUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA TRANSFERÊNCIA, ALTERAÇÕES, RESCISÃO, RESPONSABILIDADE CONTRATUAL, FISCALIZAÇÃO, RESPONSABILIDADE POR DANOS: DA TRANSFERÊNCIA -** As despesas decorrentes da aquisição dos procedimentos de transferências dos imóveis para nova configuração do loteamento correrão às expensas dos convenentes privados. **DAS ALTERAÇÕES –** Mediante termos aditivos, as partes, de comum acordo, poderão promover alterações ao presente Convênio, desde que não importem descaracterização do seu objeto e na infração à Lei 8.503 de 26 de dezembro de 2000, republicada em 04 de fevereiro de 2002; **DAS RESPONSABILIDADES POR CONTRATOS ANTERIORES -** O Município de Fortaleza não se responsabiliza, patrimonialmente, pelas demandas que envolvam a área a ser doada e permutada ao Município de Fortaleza, oriunda do imóvel objeto desta Operação Urbana Consorciada, devendo às empresas conveniadas a responsabilidade por qualquer demanda que envolva os bens a serem repassados ao Município de Fortaleza. **DAS IMPOSSIBILIDADES –** Enquanto não se efetivar o registro do reparcelamento do imóvel objeto desta Operação Urbana Consorciada, descrito na Lei 9.857 de 22 de dezembro de 2011, por fato não imputável ao Município de Fortaleza, fica suspensa a concessão de qualquer alvará de construção na área indicada neste Convênio e delimitada pela citada lei. A concessão do habite-se e, conseqüentes alvarás de funcionamento, fica condicionada à conclusão das obras de infraestrutura relacionadas nas Cláusulas Primeira e Sexta deste Convênio. O descumprimento, por parte do Município de Fortaleza, das obrigações constantes do presente convênio que impeçam ou obstaculizem a realização, por parte dos convenentes privados, das obrigações e contrapartidas

assumidas, não ensejará causa para a desoneração, por parte do Município, no que concerne às licenças de construção, concessão de habite-se e de alvará de funcionamento. Durante o prazo de vigência deste termo fica vedado às empresas conveniadas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. ceder os direitos assumidos neste convênio e na Lei nº 9.857 de 22 de dezembro de 2011, sem que exista a anuência do Município de Fortaleza, sob pena de nulidade. **DA RESCISÃO –** O presente Convênio, gerador de direitos e obrigações será firmado pelo prazo determinado na cláusula décima, não sendo possível sua rescisão unilateral. As cláusulas deste convênio obrigam as conveniadas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. e seus sucessores, sendo estas irrevogáveis. **CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA RESPONSABILIDADE CONTRATUAL:** A não obediência às normas tratadas na Lei 9.857 de 22 de dezembro de 2011 e neste Convênio sujeitará a parte inadimplente, salvo motivo de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, ao pagamento de multa diária de 0,1% (zero vírgula hum por cento), calculado sobre o valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), utilizado como referência e base de cálculo, devidamente corrigido a partir da data de cometimento da infração, pelo IGPM-DI da Fundação Getúlio Vargas ou índice similar, caso ocorra extinção daquele, com garantia do contraditório e ampla defesa administrativa. O valor fixado acima será devido independentemente da obrigação das conveniadas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A. de doar as áreas prometidas em conformidade com a Lei supra citada e o presente Convênio. **CLAUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA FISCALIZAÇÃO:** A verificação do cumprimento das obrigações assumidas na Lei 9.857 de 22 de dezembro de 2011 e neste Convênio será operacionalizada pela SEINF e pela SEMAM, ou órgãos similares do Município de Fortaleza, que fiscalizarão a implantação do programa, objeto deste Convênio, e analisarão as datas, tudo a ser fixado nas fases de execução, constante em Termo de Compromisso assumido pelas conveniadas MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA e RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A., cujo teor acompanha o presente. **CLAUSULA DÉCIMA QUARTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E DO FORO:** Para as despesas a que se referem a Cláusula Primeira, V, a, b e c, e a Cláusula Sexta, II, g, subalínea iiiiii poderá o Município de Fortaleza, na conformidade da Lei e das necessidades de planejamento urbanístico e de reassentamento, decidir sobre seu redirecionamento, sempre para cumprir nas finalidades de moradia da população atingida pela área desta Operação Urbana Consorciada, podendo tais recursos ser aplicados nas seguintes ações: a) desapropriação do terreno adequado, na conformidade de decreto desapropriatório; b) pagamento de indenizações e desapropriações; c) aquisições de imóveis; d) pagamento de aluguel social. Os convenentes considerarão, para fins de desapropriação e indenização pelas áreas afetadas por esta Operação Urbana Consorciada, a situação atual da área na data da celebração deste convênio, bem como os valores determinados pela Comissão de Avaliação e Perícia da SEINF. Fica eleito o foro da Comarca de Fortaleza, Estado do Ceará, para dirimir quaisquer dúvidas oriundas deste Convênio. E por estarem assim justos e conveniados, firmam o presente Convênio, em 04(quatro) vias de igual teor e forma, na presença de duas testemunhas abaixo, que a tudo assistiram e também assinam, para seus jurídicos e legais efeitos. Fortaleza, aos 06 de junho de 2012. Pelo **MUNICÍPIO DE FORTALEZA - Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA DE FORTALEZA. Luciano Linhares Feijão - SECRETÁRIO DA SEINF. Pela MD CE NOVA ALDEOTA EMPREENDIMENTOS LTDA - Marcos José Moura Dubeux. Aluísio José Moura Dubeux. Gustavo José Moura Dubeux. Pela RIOMAR SHOPPING FORTALEZA S.A - João Carlos Paes Mendonça. TESTEMUNHAS: 1. Martônio Barreto. CPF: 235.627.653-04. 2. Francisco Barcelar. CPF: 879.730.907-97.**



FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO LV

FORTALEZA, 24 DE JANEIRO DE 2008

Nº 13.745

PODER EXECUTIVO

GABINETE DA PREFEITA

LEI Nº 9330, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007

Desafeta área pública para fins de incorporá-la à área do Hospital Nossa Senhora da Conceição e dá outras providências.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - Fica desafetado do patrimônio público municipal, por interesse público, o terreno plano, com formato irregular, área institucional e/ou verde, situada no Loteamento Conjunto Ceará, deste município, com os seguintes limites e dimensões: ao norte, com a continuação da Rua 1084, medindo 36,60m; ao sul, com ponto comercial, medindo 47,70m; a leste, limitando com a Rua 1022, medindo 59,90m; a oeste, limitando com a Rua 1082, medindo 57,30m, totalizando uma área de 2.470,00m², passando a sua afetação a ter a natureza de bem de uso especial, cujo fim será de prestação de serviço público à comunidade. Art. 2º - Fica o chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a destinar a área indicada nesta lei para a ampliação do Hospital Municipal Nossa Senhora da Conceição, localizado na Rua 1018, nº 148, 4ª Etapa do Conjunto Ceará, descrito a folhas vinte do Processo Administrativo nº 3174/2005 - PGM/Processo nº 47.722/2005 - SER V. Parágrafo Único - O terreno descrito no caput é parte do Loteamento Conjunto Ceará, 4ª Etapa, objeto da Matrícula Imobiliária nº 6325, do Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona da Comarca de Fortaleza. Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 28 de dezembro de 2007. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

*** **

LEI Nº 9331, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007

Dá nova redação ao art. 33 da Lei nº 9.103/06, alterando-o e inserindo parágrafo.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - O § 6º do art. 33 da Lei nº 9.103, de 29 de junho de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 33..... § 6º - Incidirá contribuição previdenciária sobre o décimo terceiro salário dos segurados ativos, inativos e pensionistas, sob a denominação de PREVIFOR." Art. 2º - Fica acrescido no art. 33 da Lei nº 9.103, de 29 de junho de 2006, o § 7º, com a seguinte redação: "Art. 33 § 7º - A contribuição previdenciária não incidirá sobre eventuais abonos, desde que estes não sejam incorporáveis aos proventos de aposentadoria." Art. 3º - Ficam acrescidos à Lei nº 9.103, de 29 de junho de 2006, os artigos 33-A, 33-B e 33-C, com a seguinte redação: "Art. 33-A. Fica assegurado, quanto aos aposentados e pensionistas, que a

contribuição previdenciária sobre a 13ª (décima terceira) remuneração só incidirá sobre os proventos e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201 da Constituição Federal, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. Art. 33-B. A contribuição prevista no artigo anterior incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão, que superem o dobro do limite máximo estabelecido para benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201 da Constituição Federal, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. Art. 33-C. A contribuição previdenciária prevista nesta lei incidirá sobre o 13º (décimo terceiro) salário." Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 28 de dezembro de 2007. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

*** **

LEI Nº 9332, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007

Dispõe acerca da composição do Conselho de Planejamento Estratégico (CPE), criado pela Lei nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: Art. 1º - Ficam incluídos na composição do Conselho de Planejamento Estratégico (CPE), criado pela Lei nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001, o diretor-geral da Guarda Municipal e os dirigentes das entidades da administração indireta do município. Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto aos seus efeitos financeiros que retroagirão a 1º de maio de 2007, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 28 de dezembro de 2007. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

*** **

LEI Nº 9333, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, com base no art. 32 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), nos arts. 10 e 11 da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR), e no art. 11 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para sua implantação e dá outras providências.

"Bem aventurada é a nação cujo DEUS é o Senhor"

| | | | |
|--|---|---|--|
|  | | LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS Prefeita de Fortaleza JOSÉ CARLOS VENERANDA Vice-Prefeito | SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO CRIADA PELA LEI Nº 461 DE 24 DE MAIO 1952 www.fortaleza.ce.gov.br/serv/diom.asp |
| SECRETARIADO | | | MARIA IVETE MONTEIRO Diretora |
| MARTÔNIO MONT'ALVERNE B. LIMA Procuradoria Geral do Município GERALDO BANDEIRA ACCIOLY Controladoria Geral do Município JOSÉ MENELEU NETO Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento ALFREDO JOSÉ P. DE OLIVEIRA Secretaria de Administração do Município ALEXANDRE SOBREIRA CIALDINI Secretaria de Finanças do Município JOSÉ DE FREITAS UCHOA Secretaria de Desenvolvimento Econômico | ALEXANDRE JOSÉ MONT'ALVERNE SILVA Secretaria Municipal de Saúde (INTERINO) ANA MARIA DE C. FONTENELE Secretaria Municipal de Educação MARIA ELAENE R. ALVES Secretaria Municipal de Assíst. Social LUCIANO LINHARES FELJÃO Secretaria Municipal de Desenvol. Urbano e Infra-Estrutura DANIELA VALENTE MARTINS Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano HENRIQUE SÉRGIO R. DE ABREU Secretaria de Turismo de Fortaleza JOSÉ NUNES PASSOS Secretaria Extraordinária do Centro (INTERINO) | GERALDO BANDEIRA ACCIOLY Secretaria de Defesa do Consumidor - PROCON - FORTALEZA (INTERINO) FRANCISCA ROCICLEIDE F. DA SILVA Secretaria Executiva Regional I (INTERINO) FRANCISCO HUMBERTO DE C. JÚNIOR Secretaria Executiva Regional II RAIMUNDO MARCELO C. DA SILVA Secretaria Executiva Regional III ROBERTO RODRIGUES COSTA Secretaria Executiva Regional IV (INTERINO) RÉCIO ELLERY ARAÚJO Secretaria Executiva Regional V ELPÍDIO NOGUEIRA MOREIRA Secretaria Executiva Regional VI | AV. JOÃO PESSOA, 4180 - DAMAS FONE: (0XX85) 3452.1746 (0XX85) 3101.5324 Fax: (0XX85) 3101.5320 FORTALEZA - CEARÁ CEP: 60.425-680 |

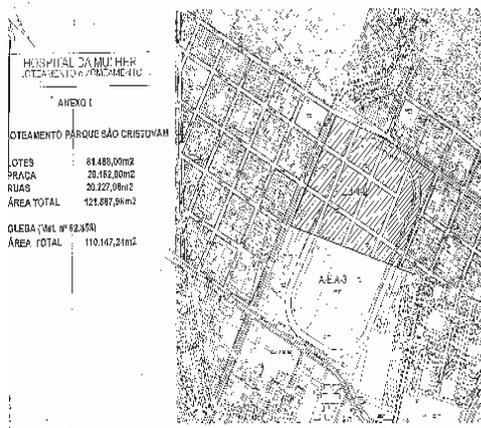
FAÇA SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI: CAPÍTULO I - DA CONCEITUAÇÃO: Art. 1º - Fica autorizada, nos termos desta lei, a implantação da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, com base no que dispõem os arts. 10 e 11 da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR), c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, a qual compreende o conjunto integrado de intervenções urbanística e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), com a participação e recursos do proprietário dos terrenos da área, visando replanejar o parcelamento da área para viabilizar a implantação do Hospital da Mulher, a ser construído pelo Município de Fortaleza, como hospital de excelência em saúde da mulher, no campo dos direitos reprodutivos e sexuais, e reestruturação do sistema viário da área permitindo-lhe uma melhor circulação. Art. 2º - A área objeto da operação urbana consorciada de que trata esta lei é constituída pelos imóveis objeto das matrículas de nº 62.845, 62.846, 62.847, 62.849, 62.850, 62.851, 62.852, 62.853, 62.854, 62.855, 62.856, 62.857, 62.858 do Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona desta capital, estando inserida no polígono delimitado em conformidade com o Anexo I e II, parte integrante da presente lei. § 1º - A implantação da operação consorciada prevista nesta lei será efetuada mediante convênio a ser celebrado com base nas diretrizes definidas por esta lei, com o objetivo de alcançar na área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. § 2º - Esta lei estabelece novos parâmetros urbanísticos de índices e características do parcelamento da área, uso e ocupação do solo, considerado o impacto urbano e ambiental dela decorrente, visando a possibilitar seu reparcelamento, garantindo a ocupação da área original ainda não loteada de 110.147,24m², com índice de aproveitamento igual a 1.7 para ZU4.2 e 1.5 para AEA-3 e fração do lote igual a 100 para a ZU4.2 e AEA-3, permanecendo os demais índices definidos pela Lei nº 7.987/96, não sendo permitida a utilização da fração do lote reduzida na área AEA-3, como compensação pelo recebimento da doação da área de 7.175,25m². CAPÍULO II - DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES. Art. 3º - A Operação Urbana Consorciada Jockey Clube tem os seguintes objetivos: I - Permitir o reparcelamento da área do Loteamento Parque São Cristóvam onde se situa o Jockey Clube Cearense e promover

o loteamento da gleba objeto da matrícula imobiliária nº 65.858 do Cartório de Registro de Imóveis da 3ª Zona desta capital; II - possibilitar a implantação do Hospital da Mulher em área localizada no perímetro do Loteamento Parque São Cristóvam, situado na confluência da Avenida Lineu Machado com a Avenida Carneiro de Mendonça, estabelecida pelo Município de Fortaleza, em decorrência das diretrizes do reparcelamento; III - a desafetação e permuta da área de praça e ruas localizadas no Loteamento Parque São Cristóvam, com o fim de haver a relocação das áreas públicas e o novo traçado viário; IV - incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, através de construção residencial e de equipamento de saúde; V - melhorar a fluidez do tráfego com a implantação de novas vias de circulação em toda a área objeto da presente operação consorciada. Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Jockey Clube tem as seguintes diretrizes: I - permitir que quando do parcelamento da gleba, objeto da matrícula nº 62.858 do CRI da 3ª Zona desta capital, as áreas públicas verde, institucional e fundo de terra, no total de 27.536,81m² sejam agrupadas em um único terreno, para possibilitar a implantação do Hospital da Mulher; II - permitir que as áreas públicas a serem desafetadas por lei especial, inseridas no Loteamento Parque São Cristóvam, compreendendo um total de 19.889,96m² de área de ruas e um total de 20.152,00m² de área de praça, sejam também agrupadas em um único terreno com sua relocação e novo traçado viário para possibilitar a implantação do Hospital da Mulher. Art. 5º - A operação urbana consorciada Jockey Clube abrange, além dos objetivos citados no artigo anterior, a doação voluntária por parte do Jockey Clube Cearense de uma área de 7.125,25m² como área pública para permitir a implantação do Hospital da Mulher e redefinição do sistema viário. CAPÍULO III - DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. Art. 6º - Para viabilizar a implantação da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, a área objeto de análise fica definida no Anexo I, parte integrante desta Lei. Art. 7º - O reparcelamento de parte do terreno e o loteamento da área restante inseridos na área desta operação consorciada obedecerão às diretrizes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), em consonância com o disposto na Lei nº 5.122-A/79 e suas complementações, na Lei Federal nº 6.766/79 e as seguintes disposições gerais: I - implantar o sistema viário definido no Anexo II da presente Lei; II - o uso e ocupação da área a ser reloteada fica limitado à observância do sistema viário estabelecido no Anexo II desta Lei; III -

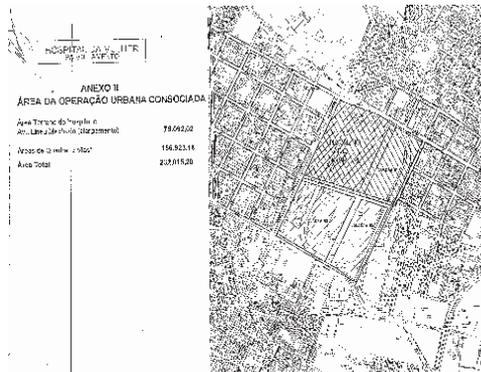
as dimensões máximas das quadras são as estabelecidas nas diretrizes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), constantes no Anexo II da presente Lei; IV - o percentual mínimo de área pública é aquele definido na legislação de parcelamento em vigor. Art. 8º - Os padrões e normas de uso e ocupação do solo para as Zonas ZU4.2 e AEA-3 são os estabelecidos pela Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996, permitindo que o índice de aproveitamento seja respectivamente para cada área de 1.7 e 1.5, e a Fração do Lote igual a 100. CAPÍTULO IV - DA FORMA DE PARTICIPAÇÃO. Art. 9º - A Operação Urbana Consorciada Jockey Clube realizar-se-á mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF) e o proprietário dos terrenos localizados na área de que trata esta Lei, compreendendo os seguintes procedimentos, investimentos e permissões: I - pelo Município de Fortaleza: a) revogar o Decreto nº 12.202, de 06 de junho de 2007 que declara de utilidade pública para fins de desapropriação parte da área ocupada pelo Jockey Clube Cearense, publicado no Diário Oficial do Município nº 13.588, de 06 de junho de 2007; b) desafetar as áreas públicas inseridas no loteamento Parque São Cristóvam, compreendendo 19.889,96m² de ruas e 20.152,00m² de área de praça; c) permitir que, quando do parcelamento da gleba objeto de matrícula imobiliária nº 62.858 do CRI da 3ª Zona desta Capital, com área de 27.536,81m² doadas antecipadamente, sejam agrupadas em um único terreno para possibilitar a implantação do Hospital da Mulher; d) permitir a utilização pelo Jockey Clube Cearense dos seguintes indicadores urbanos: índice de aproveitamento de 1.7 para ZUA.2 e 1.5 para AEA-3 e fração do lote igual a 100 para ZUA.4.2 e AEA-3, os demais indicadores permanecem os definidos na Lei nº 7.987/96 - Lei Municipal do Uso e Ocupação do Solo, não sendo permitida a utilização da fração do lote reduzida na área como compensação pelo recebimento da doação da área de 7.175,25m². II - pela Sociedade Jockey Clube Cearense: a) promover o reloteamento do Parque São Cristóvam e o loteamento da gleba objeto da matrícula nº 62.858 do CRI da 3ª Zona desta Capital, conforme diretrizes emitidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), constantes do Anexo II da presente Lei; b) doar ao Município as áreas públicas relativas aos 25% (vinte e cinco por cento) incidentes na gleba objeto da matrícula nº 62.858 do CRI da 3ª Zona desta Capital, cuja área total é de 110.147,24m², que representa uma área a ser doada de 27.536,81m², que corresponde às matrículas de nº 62.846, 62.847 (parte), 62.850 (parte), 62.853 (restante), 62.854 (parte) e 62.857 (parte); c) doar, por ato de liberalidade, ao Município de Fortaleza a área de 7.175,25m², correspondente à parte das matrículas nº 62.850 e 62.849, com o fim de integrar área total de 75.092,02m² do Hospital da Mulher; d) permutar 26.749,84m² de área do terreno, correspondente às matrículas nº 62.851, 62.852, 62.853 (parte), 62.855, 62.853 (parte) e 62.845, inserido no perímetro onde será construído o Hospital da Mulher por área equivalente pertencente ao Município de Fortaleza inserida no loteamento Parque São Cristóvam, localizada em área externa ao referido perímetro; e) implantar o sistema viário definido nas diretrizes emitidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), constantes do Anexo II da presente lei, que incidirão no terreno do Jockey Clube Cearense na sua totalidade. CAPÍTULO V - DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. Art. 10 - Na presente Operação Urbana Consorciada Jockey Clube não haverá obtenção de recursos proveniente do reparcelamento da área, havendo apenas ato de doação da parte Conveniada Jockey Clube Cearense e permuta de áreas a serem desafetadas pelo Município de Fortaleza. CAPÍTULO VI - DA GESTÃO DA OPERAÇÃO. Art. 11 - Os projetos de parcelamento e reparcelamento e de urbanização da área serão analisados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), podendo ter obtenção de Análise de Orientação Prévia pela CNDU e submetidos à apreciação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), se considerados

Projeto Especial. CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, FINAIS E TRANSITÓRIAS. Art. 12 - Os projetos integrantes da pretendida Operação Urbana Consorciada Jockey Clube serão geridos e administrados pelo Município de Fortaleza, à execução dos projetos executivos de ocupação privada, estes deverão ser submetidos à aprovação do Município. Art. 13 - Ficam a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF), Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e a Secretaria Executiva Regional III (SER III) responsáveis pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube de que trata a presente Lei. Art. 14 - As normas previstas nesta Lei vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, contados a partir da data de sua publicação, podendo ser prorrogadas por iguais e sucessivos períodos a partir do quinto ano de sua vigência. Art.15 - Faz parte integrante da presente Lei quadro de área constantes do Anexo III, referentes à área total do Loteamento Parque São Cristóvam, área de 121.867,96m², quadro da situação resultante da permuta pretendida dentro do perímetro do Loteamento Parque São Cristóvam, área resultante da soma da área do Loteamento Parque São Cristóvam e gleba pertencente à matrícula imobiliária nº 62.858 do CRI da 3ª Zona desta Capital. Art. 16 - Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 28 de dezembro de 2007. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.**

ANEXO I



ANEXO II



ANEXO III

SITUAÇÃO EXISTENTE - ÁREA TOTAL DO LOTEAMENTO PARQUE SÃO CRISTÓVAM - 121.867,96m²

| LOT. PARQUE SÃO CRISTÓVAM (m ²) | | | GLEBA (MAT. 62.858) m ² |
|---|-----------|-----------|------------------------------------|
| LOTES | RUAS | PRAÇAS | |
| 81.488,00 | 20.227,96 | 20.152,00 | 110.147,24 |

SITUAÇÃO RESULTANTE DA PERMUTA PRETENDIDA DENTRO DO PERÍMETRO DO LOTEAMENTO PARQUE SÃO CRISTÓVAM - 121.867,96m²

| LOTES (m ²) | ÁREAS PÚBLICAS (m ²) |
|-------------------------|----------------------------------|
| 46.775,94 | 75.092,02 |

ÁREA OBJETO DA LEI DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA - 232.015,20m² = SOMA DA ÁREA DO LOTEAMENTO PARQUE SÃO CRISTÓVAM E GLEBA MATRÍCULA Nº 62.858 DO CRI DA 3ª ZONA DESTA CAPITAL

| SITUAÇÃO RESULTANTE | | |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| GLEBA (m ²) | ÁREAS PÚBLICAS (m ²) | SISTEMA VIÁRIO (incidente na Gleba) |
| 156.923,18 | 75.092,02 | Conforme Diretriz da SEINF |

*** **

DECRETO Nº 12.340, DE 21 DE JANEIRO DE 2008

Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para o Exercício de 2008 e dá outras providências.

A PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 76, inciso VI da Lei Orgânica do Município e, CONSIDERANDO a necessidade de regulamentar e manter o equilíbrio da execução da despesa orçamentária, conforme disciplina a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer e definir a divisão de responsabilidades no processo de execução da despesa. DECRETA: Art. 1º - Ficam estabelecidas as metas bimestrais de arrecadação das Receitas Municipais para o Exercício de 2008, constantes do Anexo I deste Decreto, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 101/2000. Art. 2º - Fica aprovado o cronograma mensal de desembolso para o Exercício de 2008, constante no Anexo II deste Decreto, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, relativo ao pagamento de despesas previstas no orçamento aprovado, através da Lei nº 9.320, de 28 de Dezembro de 2007 - Lei Orçamentária Anual. Parágrafo Único - O cronograma mensal de desembolso obedecerá aos limites fixados pela Comissão de Programação Financeira, instituída através do Decreto nº 10.916 de 19 de março de 2001, que analisará bimestralmente a compatibilidade entre a despesa autorizada, por órgão, e a

disponibilidade de recursos financeiros, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal. Art. 3º - Os empenhos ordinários e os destaques referentes aos empenhos, globais e por estimativa, ficam sujeitos aos limites do cronograma de desembolso mensal. Art. 4º - Para as despesas oriundas de contratos e convênios será emitida previamente a Nota de Autorização de Despesa - NAD, inclusive para aquelas decorrentes de licitações, sendo meio de reserva orçamentária, exceto em licitações que geram sistemas de registro de preço. § 1º - Em se tratando das despesas cujos montantes não ultrapassem os limites estabelecidos no art. 24, I e II, da Lei Federal nº8.666/93, não será necessária a emissão da NAD. § 2º - A NAD será emitida pelos Órgãos de Administração Direta, Indireta, Fundacional e Fundos Especiais, sob a responsabilidade de seus respectivos gestores. § 3º - A emissão da NAD, por si só, não gera vinculação à realização da despesa, que sempre será autorizada pela Comissão de Programação Financeira. Art. 5º - A NAD deverá indicar a programação da despesa e o saldo do elemento em que referida despesa poderá vir a ser empenhada. Art. 6º - A NAD será exigida pela Comissão de Licitação, imediatamente após declarada a licitante vencedora. Art. 7º - Os ordenadores de despesa são competentes para: I - emitir Nota de Empenho até o limite previsto nos tetos de desembolso mensal; II - autorizar Suprimentos de Fundos de acordo com a Lei nº 8.481/00; III - reconhecer dívida de exercícios anteriores; IV - assinar os contratos firmados após homologação e publicação da licitação respectiva, bem como aqueles decorrentes de procedimentos de dispensa e inexigibilidade ratificados, devidamente analisados previamente pela Procuradoria Geral do Município - PGM; V - realizar a liquidação e autorizar o pagamento da despesa, quando relativa à Administração Direta; VI - realizar a liquidação e o pagamento da despesa, quando relativa à Administração Indireta, Fundacional e Fundos Especiais; VII - autorizar a Nota de Autorização de Despesa. Art. 8º - O ordenador de despesa é responsável por toda geração de despesa de sua Secretaria, disciplinada nos artigos 15 a 17, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como a transferência de recursos para suas Entidades Vinculadas, observando a legalidade da execução da despesa em suas fases de empenho e liquidação e controle orçamentário. Art. 9º - Caberá a Secretaria de Finanças do Município apenas o repasse dos recursos, considerando a disponibilidade financeira existente e o efetivo fluxo de caixa da Prefeitura. § 1º - A responsabilidade nas fases de emissão e liquidação da despesa caberá a cada gestor, bem como o controle interno da gestão e das políticas públicas que originalmente deverão ser realizadas no âmbito de cada Órgão e Entidade, sem prejuízo das funções da Controladoria do Município e do Tribunal de Contas. Art. 10 - São Ordenadores de Despesa a Chefe do Gabinete da Prefeita, o Vice-Prefeito, o Procurador Geral do Município, o Assessor Chefe da Controladoria, os Secretários Municipais, o Diretor da Guarda Municipal, os Gestores dos Órgãos da Administração Indireta, Fundacional e dos Fundos Especiais e seus respectivos delegados. Art. 11 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL, 21 de janeiro de 2008. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.**

ANEXO 01

METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2008

1º BIMESTRE

| DESCRIÇÃO DA RECEITA | JANEIRO | FEVEREIRO | META BIMESTRAL (1º BIMESTRE) |
|---|-------------|-------------|------------------------------|
| Receitas Correntes | 223.781.760 | 248.569.287 | 472.351.047 |
| Receita Tributária | 36.240.099 | 69.768.288 | 106.008.387 |
| Impostos | 35.458.175 | 69.006.480 | 104.464.655 |
| Impostos sobre o Patrimônio e a Renda | 14.038.627 | 50.277.729 | 64.316.356 |
| Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana | 6.522.606 | 44.582.613 | 51.105.219 |
| Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza | 4.894.150 | 3.250.520 | 8.144.670 |
| Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre os Rendimentos do Trabalho | 4.874.150 | 3.230.520 | 8.104.670 |
| Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos | 20.000 | 20.000 | 40.000 |



FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO LVIII

FORTALEZA, 19 DE JULHO DE 2011

Nº 14.592

PODER EXECUTIVO

GABINETE DA PREFEITA

LEI Nº 9778, DE 24 DE MAIO DE 2011

Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, com base nos arts. 102, inciso VIII, e 242 e 244 da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009 - Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP) e no art. 11 da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996 - Lei de Uso e Ocupação do Solo c/c arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação.

FAÇA SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA APROVOU E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I Da Conceituação

Art. 1º - Fica autorizada, nos termos desta Lei, a implantação da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, com base no que dispõem os arts. 242 e 244 da Lei Complementar nº 0062, de 02 de fevereiro de 2009 - Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDP), c/c o art. 11 da Lei Municipal nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, e arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, a qual compreende um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo poder público municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), com a participação e recursos oriundos da iniciativa privada. § 1º - A implantação da OUC prevista nesta Lei será efetuada mediante convênio a ser celebrado com base nas diretrizes definidas por esta Lei, com a participação e recursos da empresa FCM Comercial Ltda., CNPJ/MF nº 03.742.770/0001-06, na condição de proprietária da área delimitada no art. 2º desta Lei, e da empresa BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., CNPJ/MF nº 04.123.616/0001-00, na condição de investidora privada, sendo admitida a participação desta última mediante empresa controlada. § 2º - Esta Lei estabelece 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. Art. 2º - A área objeto da Operação Urbana Consorciada de que trata esta Lei é constituída pelo imóvel denominado Sítio Tunga, de propriedade da FCM Comercial Ltda., localizado no bairro Luciano Cavalcante, objeto da matrícula nº 55.900 do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Zona da Comarca de Fortaleza, com área de 203.044,70m2 (duzentos e três mil, quarenta e quatro

metros e setenta centímetros quadrados), e pelo imóvel objeto da matrícula nº 55.897 do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Zona da Comarca de Fortaleza, de que trata o art. 5º, inciso I, letra a, desta Lei, de propriedade do Município de Fortaleza (área institucional vinculada ao Loteamento Alpha Village), com área de 32.237,00m² (trinta e dois mil, duzentos e trinta e sete metros quadrados), integrantes da Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1) definida pela Lei Complementar nº 0062/2009, na área delimitada pelo polígono (sentido horário) circunscrito pelas vias: ao norte e a leste - Avenida L-03 (fundos dos lotes do Loteamento Alpha Village); ao sul - Avenida Sul (prolongamento da Avenida Pe. Francisco Pita), Ruas L-5S e L-7S (fundos dos lotes do Loteamento Alpha Village) e Rua Ademar de Barros; e a oeste - Avenida Pindorama, conforme descrito no anexo 01 da presente Lei.

CAPÍTULO II Dos Objetivos e Diretrizes

Art. 3º - A Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga tem os seguintes objetivos: I - dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, mediante a realização de obras de interesse público, através da construção, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama, bem como de 2 (dois) outros trechos de vias locais, no bairro Luciano Cavalcante; II - viabilizar a implantação de habitações de caráter social através da Fundação HABITAFOR; III - viabilizar a implantação de um parque público municipal, consoante diretrizes a serem definidas pelo poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), com a manutenção garantida com recursos privados; IV - incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Moderada (ZOM 1), através da construção de empreendimento imobiliário predominantemente residencial; V - permitir o parcelamento, o uso e a ocupação da área ora indicada de forma diferenciada; VI - definir o estoque de potencial construtivo da área contida no perímetro da OUC, a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados, segundo as regras da outorga onerosa do direito de construir (art. 244, inciso II - PDP); e VII - proteger as áreas de preservação permanente existentes na área objeto desta OUC. Art. 4º - São definidas as seguintes diretrizes para a Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga: I - valorizar o espaço público local, com a construção de importante via de ligação integrando zonas já adensadas, além da construção de 2 (duas) novas vias locais; II - contribuir para a realização das metas estabelecidas para os programas sociais habitacionais definidas para o Município; III - favorecer a implantação de novas residências, incrementando a base para geração e arrecadação de impostos municipais; IV - o uso e ocupação da gleba com base nas diretrizes e padrões urbanísticos definidos por esta Lei; V - a melhoria do sistema de tráfego existente na área alcançada por esta OUC; e VI - a abertura de via prevista no sistema viário básico.

CAPÍTULO III Da Forma de Participação

Art. 5º - A Operação Urbana Consorciada de que trata a presente Lei será implementada mediante convênio firmado entre o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), e as empresas privadas FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., com-

| | | |
|---|---|--|
|  | <p>LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS Prefeita de Fortaleza</p> | <p>SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO</p>  <p>IMPRESA OFICIAL DO MUNICÍPIO CRIADA PELA LEI Nº 461 DE 24 DE MAIO 1952 www.fortaleza.ce.gov.br</p> |
| SECRETARIADO | | |
| <p>MARTÔNIO MONT'ALVERNE B. LIMA Procuradoria Geral do Município</p> <p>FRANCISCO WANDEMBERG R. DOS SANTOS Controladoria Geral do Município</p> <p>ALFREDO JOSÉ P. DE OLIVEIRA Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento</p> <p>VAUMIK RIBEIRO DA SILVA Secretaria de Administração do Município</p> <p>ALEXANDRE SOBRERA CIALDINI Secretaria de Finanças do Município</p> <p>JOSÉ DE FREITAS UCHOA Secretaria de Desenvolvimento Econômico</p> <p>ANA MARIA DE C. FONTENELE Secretaria Municipal de Saúde</p> <p>ANA MARIA DE C. FONTENELE Secretaria Municipal de Educação</p> | <p>Mª DE FÁTIMA MESQUITA DA SILVA Secretaria de Cultura de Fortaleza</p> <p>MARIA ELAENE R. ALVES Secretaria Municipal de Assist. Social</p> <p>LUCIANO LINHARES FEIJÃO Secretaria Municipal de Desenvolv. Urbano e Infra-Estrutura</p> <p>DEODATO JOSÉ RAMALHO JÚNIOR Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano</p> <p>MOACIR DE SOUSA SOARES Secretaria de Turismo de Fortaleza</p> <p>FRANCISCO EVALDO FERREIRA LIMA Secretaria de Esporte e Lazer</p> <p>LUIZA DE MARILAC M. E S. PERDIGÃO Secretaria Executiva Regional do Centro</p> | <p>DEMÍTRI NÓBREGA CRUZ Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza</p> <p>JOÃO RICARDO FRANCO VIEIRA Secretaria de Defesa do Consumidor PROCON - FORTALEZA</p> <p>FÁBIO SANTIAGO BRAGA Secretaria Executiva Regional I</p> <p>FRANCISCO HUMBERTO DE C. JÚNIOR Secretaria Executiva Regional II</p> <p>OLINDA MARIA DOS SANTOS Secretaria Executiva Regional III</p> <p>ESTEVAO SAMPAIO ROMCY Secretaria Executiva Regional IV</p> <p>RÉCIO ELLERY ARAÚJO Secretaria Executiva Regional V</p> <p>CÍCERO CAVALCANTE DE SOUSA Secretaria Executiva Regional VI</p> |
| | | <p>MARIA IVETE MONTEIRO Diretora</p> <p>AV. JOÃO PESSOA, 4180 - DAMAS FONE: (0XX85) 3452.1746 (0XX85) 3101.5324 Fax: (0XX85) 3101.5320</p> <p>FORTALEZA - CEARÁ CEP: 60.425-680</p> |

preendendo os seguintes investimentos e condições explicitadas adiante: I - pela Prefeitura Municipal de Fortaleza: a) transferência, mediante permuta, para a empresa FCM Comercial Ltda., da titularidade do terreno com área de 32.237,00m² (trinta e dois mil, duzentos e trinta e sete metros quadrados), de propriedade do Município de Fortaleza (área institucional vinculada ao Loteamento Alpha Village), localizado na Avenida Pindorama, conforme anexo 02, objeto da matrícula nº 55.897 do Cartório de Registro de Imóveis da 1ª Zona da Comarca de Fortaleza; pela permuta, o Município de Fortaleza receberá o imóvel descrito na alínea a do inciso II deste artigo; b) objetivando viabilizar a implantação da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, fica autorizada a utilização, no empreendimento imobiliário residencial multifamiliar que se pretende implantar no Sítio Tunga, dos seguintes indicadores urbanísticos, mantidos todos os demais previstos na Lei Complementar nº 0062/2009 (PDP): i) fração do lote igual a 100m² (cem metros quadrados); e ii) índice de aproveitamento (I.A.) previsto na Lei para a Zona Urbana onde se localiza o Sítio Tunga, aplicável sobre a área total de 103.240,10m² (cento e três mil, duzentos e quarenta metros e dez centímetros quadrados), nesta compreendida a área edificável de 97.618,46m² (noventa e sete mil, seiscentos e dezoito metros e quarenta e seis centímetros quadrados), resultante final de propriedade da FCM Comercial Ltda., e a área edificável de 5.621,64m² (cinco mil, seiscentos e vinte e um metros e sessenta e quatro centímetros quadrados), a ser doada ao Município de Fortaleza, de que trata a alínea b do inciso II deste artigo; e c) fica autorizada a manutenção da integridade da gleba do Sítio Tunga, numa área total de 213.377,00m² (duzentos e treze mil, trezentos e setenta e sete metros quadrados), resultante da área atual de 203.044,70m² (duzentos e três mil, quarenta e quatro metros e setenta centímetros quadrados), acrescida de 32.237,00m² (trinta e dois mil, duzentos e trinta e sete metros quadrados), recebidos pela permuta de que trata a alínea a retro, e reduzida em 21.904,70m² (vinte e um mil, novecentos e quatro metros e setenta centímetros quadrados), em razão da doação para o Município de Fortaleza objetivando a implantação de um parque público urbano, de que trata a alínea c do inciso II; II - pela FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A.: a) alocar a quantia de R\$ 1.680.000,00 (um milhão, seiscentos e oitenta mil reais) para aquisição de terreno localizado na Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, lado par, no bairro Passaré, entre o Hospital Sarah Kubitschek e o

Cemitério Parque da Paz, objeto da matrícula nº 59.680 do Cartório de Registro de Imóveis da 2ª Zona da Comarca de Fortaleza, com área real de 27.116,79m² (vinte e sete mil, cento e dezesseis metros e setenta e nove centímetros quadrados) (no registro constam 34.831,53m²), cuja titularidade será transferida para o Município de Fortaleza, mediante permuta com o terreno a que se refere a alínea a do inciso I deste artigo, e que se destinará à implantação, pela Fundação HABITAFOR, de programa de habitação social; b) alocar a quantia de R\$ 1.046.388,00 (um milhão, quarenta e seis mil, trezentos e oitenta e oito reais), mediante a transferência, por doação, para o Município de Fortaleza, de área com 21.904,70m² (vinte e um mil, novecentos e quatro metros e setenta centímetros quadrados), conforme descrita no anexo 04, contígua à já existente Área Verde 04 (20.500,00m²), esta oriunda do Loteamento Alpha Village, no bairro Luciano Cavalcante; a área a ser doada ao Município tem os seguintes limites e confrontações, no sentido anti-horário: ao sul, por onde mede 170,00m (cento e setenta metros), com a atual área institucional, de que trata a alínea a do inciso I deste artigo; a leste, por onde mede 88,96m (oitenta e oito metros e noventa e seis centímetros), por um segmento que inicia na extremidade do limite sul da porção ora descrita, e segue em direção nordeste, formando um ângulo interno de 90° (noventa graus) até encontrar a quadra 05 do Loteamento Alpha Village; ao norte, por onde mede 243,38m (duzentos e quarenta e três metros e trinta e oito centímetros), em 4 (quatro) segmentos consecutivos que extremam, respectivamente, com parte da quadra 05 (64,79m), com a Área Verde 04 (104,00m), com o final da rua local situada a leste da quadra 01 (32,97m) e com os lotes 24 e 25 da quadra 01 (41,62m), sendo todas essas referências vinculadas ao Loteamento Alpha Village; e, ao norte, por onde mede 153,88m (cento e cinquenta e três metros e oitenta e oito centímetros), em segmento curvilíneo, com a Avenida Pindorama, fechando a poligonal; c) alocar a quantia de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), através da construção de parque público urbano, na gleba de 42.404,70m² (quarenta e dois mil, quatrocentos e quatro metros e setenta centímetros quadrados), formada pela reunião da área a ser doada ao Município com a Área Verde 04, ambas referidas na alínea b anterior; o programa de investimentos na construção do parque público urbano, conforme projeto a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), contemplará os seguintes itens: retificação e limpeza do terreno, incluindo o

canal nele existente; construção de gradil e de pontes sobre o canal; pavimentação de passeios, iluminação e instalação de equipamentos de descanso, lazer e diversão - bancos de alvenaria e concreto, pistas de cooper, playgrounds, ciclovia, quadra poliesportiva e quadra de vôlei de praia; d) alocar a quantia de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) na execução dos trabalhos de limpeza e manutenção do parque público urbano de que trata a alínea anterior, que deverão ser executados sob a responsabilidade das empresas FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., pelo período de 10 (dez) anos, contados da data de sua implantação; e) alocar a quantia de R\$ 1.622.547,95 (um milhão, seiscentos e vinte dois e mil, quinhentos e quarenta e sete reais e noventa e cinco centavos), para execução das obras de terraplanagem, compactação, pavimentação, urbanização e iluminação da Avenida Pindorama, no bairro Luciano Cavalcante, numa extensão de 800m (oitocentos metros), com caixa de 24,00m (vinte e quatro metros), compreendendo 2 (duas) pistas de rolamento, canteiro central com pista de desaceleração para acesso ao empreendimento e passeios, devidamente pavimentados, conforme projeto a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF); f) alocar a quantia de R\$ 319.025,79 (trezentos e dezenove mil, vinte e cinco reais e setenta e nove centavos), para execução das obras de pavimentação, urbanização e iluminação de 2 (dois) trechos de vias locais, como indicado no anexo 02, numa extensão total de 230,00m (duzentos e trinta metros), com 14,00m (quatorze metros) de largura, sendo 9,00m (nove metros) de pista de rolamento e 5,00m (cinco metros) de passeios (2 x 2,5m), conforme projeto a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF); g) alocar a quantia de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), que serão destinados à realização de sondagens e de ajustes nos projetos arquitetônico e complementares de engenharia das habitações sociais que serão implementadas pela Fundação HABITAFOR no imóvel de que trata a alínea a deste inciso; h) implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área alcançada por esta operação urbana consorciada, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo poder público municipal através desta Lei; i) adotar medidas visando à proteção e à recuperação das áreas de preservação permanente situadas na área abrangidas por esta OUC; j) realizar Estudo de Impacto de Vizinhança e, se necessário, estudo ambiental, conforme estabelecido pelo inciso VII do art. 244 da Lei Complementar nº 0062/2009 (PDP); k) proceder ao licenciamento ambiental de todas as obras executadas em decorrência da implantação desta OUC junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM); l) submeter à apreciação da SEMAM o Estudo de Impacto de Vizinhança, para análise e aprovação. Parágrafo Único - A celebração do convênio referido no caput deste artigo fica condicionada à obtenção pela FCM Comercial Ltda., junto à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará, da outorga ou declaração de isenção de outorga do recurso hídrico existente no imóvel Sítio Tunga.

CAPÍTULO IV

Do Programa de Investimentos dos Quadros de Áreas

Art. 6º - Ficam aprovados o Programa de Investimentos e os Quadros de Áreas constantes do anexo 03, tabelas 01, 02 e 03, parte integrante desta Lei. Parágrafo Único - A inclusão de novos investimentos ao programa a que se refere o caput deste artigo poderá ser aprovada mediante decreto do chefe do Poder Executivo Municipal, passando a integrar os objetivos desta Lei.

CAPÍTULO V

Do Programa Básico de Ocupação da Área

Art. 7º - O Programa Básico de Ocupação da Área destinada à implantação da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga envolve os seguintes elementos: I - a implantação de condomínio residencial, com blocos de unidades multi-

familiares, na área detalhada na tabela 03 do anexo 03, com a aplicação dos indicadores urbanísticos na forma como disciplinam as alíneas "b" e "c" do inciso I do art. 5º, com as seguintes características: a) acesso pela Avenida Pindorama; e b) área comercial de 1.500m² (mil e quinhentos metros quadrados) destinada a lojas de conveniência, com mix essencialmente voltado para o atendimento básico de consumo dos condôminos; II - a área edificável resultante final do condomínio será de 97.618,46m² (noventa e sete mil, seiscentos e dezoito metros e quarenta e seis centímetros quadrados), conforme descrita nos anexos 02 e 03 desta Lei.

CAPÍTULO VI

Das Finalidades

Art. 8º - A Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga tem as seguintes finalidades: a) promover transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais na área da operação; b) assegurar a proteção e a valorização dos recursos ambientais existentes na área de preservação permanente inserida na área objeto desta OUC; c) dotar o Município de Fortaleza de alternativas de tráfego para aquela região, através da implantação da Avenida Pindorama e de 2 (dois) trechos de vias locais, conforme descrita no anexo 02 desta Lei, as quais passam a fazer parte do Sistema Viário Básico Municipal; d) proceder à mudança dos parâmetros urbanísticos para a área da operação, incluindo usos e índices exclusivamente no que concerne à fração do lote; e e) autorizar a inclusão de novas formas de contrapartidas e compensações, objetivando viabilizar a operação, podendo sua pactuação ser aprovada por ato do chefe do Poder Executivo.

CAPÍTULO VII

Da Gestão da Ocupação Urbana Consorciada

Art. 9º - O projeto concernente à Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga deverá ser submetido ao Conselho Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD) e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), objetivando atender ao disposto no art. 244 inciso VIII da Lei Complementar nº 0062/2009 (PDP), c/c inciso VII do art. 33 da Lei nº 10.257/2001. Art. 10 - Na hipótese de os empreendimentos previstos nesta Lei não serem implantados, seja por motivo de força maior ou pela intervenção de terceiros por via judicial, considerar-se-á rescindido, de pleno direito, o convênio previsto nesta Lei. Art. 11 - A Secretaria Executiva Regional II (SER II) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) deverão acompanhar e fiscalizar a implantação desta OUC, devendo a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) proceder ao licenciamento, ao controle e ao monitoramento das áreas protegidas.

CAPÍTULO VIII

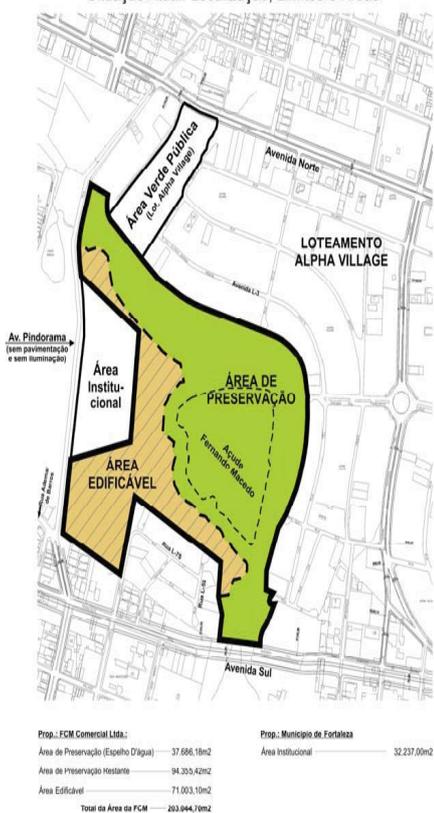
Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 12 - O adimplemento das obrigações assumidas pelo poder público municipal, previstas no art. 5º inciso I desta Lei, fica condicionado ao cumprimento, por parte das empresas FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A., de todos os investimentos elencados no mesmo art. 5º inciso II, alíneas "a", "b", "c", "e", "f" e "g". § 1º - O cumprimento das obrigações previstas no art. 5º, inciso II, alíneas "a" e "b", se fará pela transferência da titularidade dos imóveis ali descritos e caracterizados. § 2º - Os valores relativos às obrigações previstas nas alíneas c, d, e, f e g serão monetariamente atualizadas por ocasião do convênio de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei, tomando-se por base a variação do Índice Nacional do Custo da Construção-Disponibilidade Interna (INCC-Di), calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no período compreendido entre o mês de maio/2007 (protocolização da proposta relativa à operação urbana) e o mês de celebração do convênio. Art. 13 - Ficam a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento

Urbano e Infraestrutura (SEINF) autorizadas a enquadrar o projeto de ocupação que será proposto pela FCM Comercial Ltda. e BROOKFIELD MB Empreendimentos Imobiliários S.A. aos dispositivos constantes da presente Lei. Art. 14 - Fica a Secretaria Executiva Regional II (SER II) responsável pela fiscalização da implantação do projeto da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, de que trata esta Lei. Art. 15 - O poder público municipal estabelecerá termo de compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes públicos, da iniciativa privada e da comunidade local afetada. Art. 16 - A Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) deverá expedir termo de referência para realização do Estudo de Impacto de Vizinhança e, se necessário, do estudo ambiental, para a implantação do empreendimento. Art. 17 - As disposições aqui contidas vigorarão pelo prazo de 10 (dez) anos, período no qual deverá ser implantada a Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga. Art. 18 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 24 de maio de 2011. **Luizianne de Oliveira Lins - PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA.** (REPUBLICADA POR INCORREÇÃO).

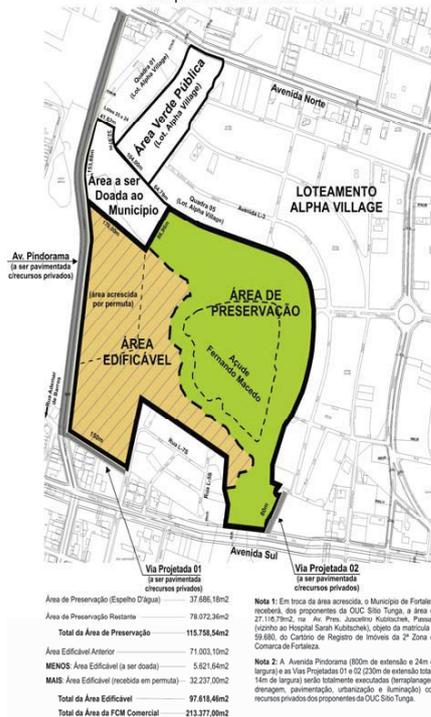
ANEXO 01

ANEXO 01
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA
Situação Atual: Localização, Limites e Áreas



ANEXO 02

ANEXO 02
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA
Situação Proposta: Localização, Limites e Áreas
Prop.: FCM Comercial Ltda



ANEXO 03
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA
Programa de Investimentos e Quadros de Áreas

Tabela 01 - Programa de Investimentos

| tipo | R\$ |
|--|---------------------|
| PRIVADOS (pela FCM Comercial Ltda.) | |
| Terreno para permuta com o Município de Fortaleza (Matrícula nº 59.680 - 2ª Zona) | 1.680.000,00 |
| Terreno para doação ao Município de Fortaleza, com área de 21.904,70 m ² (v. nota) | 1.046.388,00 |
| Construção de Parque Urbano (pavimentação de passeios, iluminação e colocação de equipamentos de lazer e diversão) | 500.000,00 |
| Limpeza e Manutenção do Parque Público Urbano por 10 anos | 600.000,00 |
| Despesas com sondagem e ajustes nos projetos arquitetônico e complementares de engenharia | 30.000,00 |
| Execução (pavimentação, urbanização e iluminação) da Avenida Pindorama | 1.622.547,95 |
| Execução (pavimentação, urbanização e iluminação) de dois trechos de vias locais | 319.025,79 |
| Total dos Investimentos Privados | 5.797.961,74 |
| PÚBLICOS (pelo Município de Fortaleza) | |
| área institucional para permuta com a FCM Comercial Ltda. | 1.540.000,00 |

NOTA: a área de 21.904,70m² a ser doada ao Município para a construção de Parque Urbano subdivide-se em: 16.283,06m² relativos à área de preservação permanente e 5.621,64m² relativos à área edificável.

Tabela 02 - Quadro de Áreas Atual

| Áreas | m2 |
|--|------------|
| PRIVADAS (propriedade da FCM Comercial Ltda.) | |
| ▪ Área de preservação (espelho d'água) | 37.686,18 |
| ▪ Área de preservação restante | 94.355,42 |
| Subtotal | 132.041,60 |
| ▪ Área edificável | 71.003,10 |
| Total das áreas privadas | 203.044,70 |
| PÚBLICAS (propriedade do Município de Fortaleza) | |
| ▪ Área institucional | 32.237,00 |

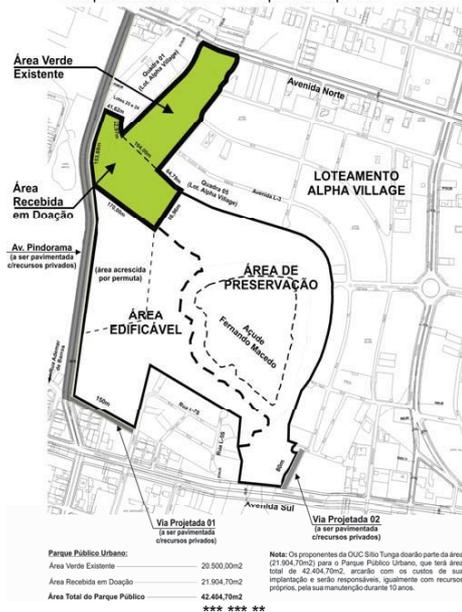
Tabela 03 - Quadro de Áreas Proposto

| Áreas | m2 |
|---|-------------|
| PRIVADAS (propriedade da FCM Comercial Ltda.) | |
| ▪ Área de preservação (espelho d'água) | 37.686,18 |
| ▪ Área de preservação restante anterior | 94.355,42 |
| ▪ MENOS: área de preservação doada para o Parque Urbano | (16.283,06) |
| Subtotal I | 115.758,54 |
| ▪ Área edificável anterior | 71.003,10 |
| ▪ MENOS: área edificável doada para o Parque Urbano (v.nota) | (5.621,64) |
| ▪ MAIS: área edificável acrescida (permutada com o Município) | 32.237,00 |
| Subtotal II | 97.618,46 |
| Total das áreas privadas | 213.377,00 |
| PÚBLICAS (propriedade do Município de Fortaleza) | |
| ▪ Terreno recebido em permuta com a FCM Comercial Ltda. (Matrícula nº 59.680 - 2ª Zona) | 27.116,79 |
| ▪ Terreno recebido em doação para o Parque Urbano | 21.904,70 |
| Total das áreas públicas | 49.021,49 |

NOTA: será assegurado à FCM Comercial Ltda. o direito de utilizar, para fins de edificação, o índice de aproveitamento legalmente previsto sobre a área total de 103.240,10m2, que engloba a área edificável privada resultante final (97.618,46m2) e a área edificável de 5.621,64m2, esta doada ao Município de Fortaleza para a construção do Parque Público Urbano.

ANEXO 04

ANEXO 04
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA SÍTIO TUNGA
 Situação Proposta : Localização, Limites e Áreas
 Parque Público Urbano - Prop.: Município de Fortaleza



ATO Nº 8544/2011 - A PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA, no ato de suas atribuições legais. RESOLVE nomear, nos termos do art. 11, item II da Lei nº 6.794, de 27.12.1990, do Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza, publicado no DOM nº 9.526 - Suplemento de 02.01.1991, **ARTUR DE FREITAS MENDES**, para exercer o cargo em comissão de Auxiliar Técnico de Reabilitação do Centro simbologia DAS-3, integrante da estrutura administrativa da Secretaria Executiva Regional do Centro - SERCEFOP, constante do Quadro Permanente - Parte I - Cargos em Comissão, a partir de 18.04.2011. **GABINETE DA PREFEITA MUNICIPAL DE FORTALEZA**, em 01 de julho de 2011. **Luizianne de Oliveira Lins** - **PREFEITA MUNICIPAL**. **Vaumik Ribeiro da Silva** - **SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO**.

COMISSÃO PERMANENTE DE EXECUÇÃO DAS LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA

A COMISSÃO PERMANENTE DE EXECUÇÃO DAS LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA registra que diante do manifesto desinteresse de participação das empresas, referente ao Convite nº 01/2011, originário da SDE cujo objeto é contratação de empresa/instituição para execução dos serviços de promoção, execução, ou desenvolvimento de atividades voltadas ao desenvolvimento sustentável, permacultura, conservação do meio ambiente e da agricultura, especialmente a chamada agricultura urbana, resolve declarar a LICITAÇÃO DESERTA e devolver o processo ao órgão, para que sejam adotadas as providências cabíveis. Fortaleza, 18 de julho de 2011. **Alays Andrade Madeira Barros** - **PRESIDENTE INTERINA DA CPEL**.

*** **

AVISO DE CONTRA – RAZÕES

PROCESSO: Concorrência nº 01/2011.
 ORIGEM: Secretaria Municipal de Educação - SME.
 OBJETO: Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para prestação de serviços técnicos de elaboração de projeto básico e executivo para execução de obra de construção e reforma de edificações para escolas, creches e anexos da Rede Municipal de Ensino da Prefeitura de Fortaleza, na área de abrangência das Secretarias Executivas Regionais, de acordo as especificações contidas no Anexo I deste Edital.
 TIPO DE LICITAÇÃO: Técnica e preço.

A COMISSÃO PERMANENTE DE EXECUÇÃO DAS LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA comunica aos licitantes e demais interessados que a empresa EGUS CONSULT ENGENHARIA E PROJETOS LTDA apresentou CONTRA-RAZÕES ao recurso administrativo, no processo em epígrafe, estando o documento à disposição na sede da Comissão, na Rua do Rosário, 77 - Centro - Ed. Comte. Vital Rolim - Sobreloja e Terraço - Fortaleza-Ce, fones: 3452-3481 e 3105-1150. Fortaleza, 18 de julho de 2011. **Alays Andrade Madeira Barros** - **PRESIDENTE INTERINA DA CPEL**.

*** **

AVISO DE LICITAÇÃO DESERTA

O Pregoeiro informa que diante do manifesto desinteresse de participação das empresas, referente ao Pregão Presencial nº 04/2011, originário do IPEM, cujo objeto é a contratação de empresa para a execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva em máquina fotocopadora digital Cannon, modelo IR 20161, série SRH 00409, pertencen-