



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input checked="" type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)

On Urban Consortium Operation in Fortaleza, Ceará, Brazil

Sobre el Consorcio de Operaciones Urbanas em Fortaleza, Ceará, Brasil

CAVALCANTI, Emanuel Ramos (1)

(1) Professor Mestre, Universidade de Fortaleza, UNIFOR, Fortaleza, CE, Brasil; e-mail: emanuel.cavalcanti@unifor.br

Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)

On Urban Consortium Operation in Fortaleza, Ceará, Brazil

Sobre el Consorcio de Operaciones Urbanas em Fortaleza, Ceará, Brasil

RESUMO

O presente artigo é uma comunicação dos resultados preliminares de revisão bibliográfica e análise de intervenções urbanas na cidade de Fortaleza como atividade de elaboração de projeto de tese de doutoramento no tema das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Identificamos as OUCs em andamento, em discussão ou finalizadas para Fortaleza, a partir das exigências de seus planos diretores de 1992 e 2009. Analisamos os pressupostos e objetivos dessas operações e discorremos sobre os pontos de maior importância na sua formulação e implementação. Investigamos sobre o processo de apropriação desse instrumento de indução de desenvolvimento urbano pelos setores públicos e privados, evidenciando a falta de critérios na eleição e a pouca influência da participação social na aprovação das operações pelo Poder Público e o protagonismo nos setores privados e proprietários de terras urbanas na utilização das operações como instrumento de valorização dos empreendimentos contratados.

PALAVRAS-CHAVE: Operações Urbanas Consorciadas, Planejamento Urbano, Renovação Urbana

ABSTRACT

The present article shows preliminary results of a review and analysis of urban interventions in Fortaleza as an activity of development of a Ph.D. project on the theme of Urban Consortium Operation (UCO). We identify the UCOs ongoing, ended or in discussion in Fortaleza, in the context of its master plans for 1992 and 2009. We analyze the assumptions and objectives of these operations and carry on about the points of relevance in its formulation and implementation. We investigate on the process of appropriation of this instrument for induction of urban development by the public and private sectors, highlighting the lack of criteria for the election and little influence of social participation in approving operations by the government and the private sectors and owners of urban land leading role in use of operations as an instrument of exploitation of contracted projects.

KEY-WORDS: Urban Consortium Operation, Urban Planning, Urban Renewal

RESUMEN

Este artículo es una comunicación de los resultados preliminares de una revisión y análisis de las intervenciones urbanas de Fortaleza como actividad de desarrollo de proyecto de tesis doctoral sobre el tema de Consorcio de Operaciones Urbanas (OUCs). Identificamos las OUCs en curso, cerradas o en discusión en Fortaleza, a partir de las exigencias de sus planes maestros para 1992 y 2009. Analizamos las hipótesis y objetivos de estas operaciones, discutimos/debatimos los puntos de mayor importancia en su formulación y ejecución. Investigamos sobre el proceso de apropiación de este instrumento de inducción de desarrollo urbano, por los sectores público y privado, señalando la falta de criterios para la elección y la poca influencia de la participación social en la aprobación de las operaciones por parte del gobierno y el protagonismo de los sectores privados y los propietarios de suelo urbano en uso de operaciones como instrumento de explotación de los proyectos contratados.

PALABRAS-CLAVE: Consorcio de Operaciones Urbanas, Planeamiento Urbano, Regeneración Urbana

1 INTRODUÇÃO

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) estão presentes no marco legal urbanístico brasileiro desde a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001 (Lei 10.257 de 10 de julho), compondo o conjunto de instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano. Entretanto, o conhecimento e aplicação das OUCs no país são anteriores a data de aprovação do Estatuto. Em São Paulo (SP), por exemplo, já aparecem incorporadas ao Plano Diretor da cidade de 1985 e desde então vem sendo identificadas e implementadas (FIX, 2001; FERREIRA; MARICATO, 2002). Em Fortaleza, as OUCs já estão previstas no Plano Diretor de 1992. Outras tantas cidades também aderiram ao instrumento nas últimas décadas como Goiânia, Curitiba, Rio de Janeiro, Natal dentre outras.

Portanto, temos em torno de 30 anos de desenvolvimento de OUCs no país o que estimulou o interesse acadêmico no tema, gerando um já importante campo de conhecimento, principalmente com a realização de estudos de caso e com destaque para as OUCs de São Paulo. Isso nos motivou a elaborar uma revisão bibliográfica no tema para entendimento das origens e da realização das OUCs no Brasil no momento em que elaboramos projeto de tese de doutoramento. Essa revisão também se relaciona com os conteúdos aplicados por nós na disciplina de Projeto Urbanístico III quando os alunos desenvolvem uma OUC para a cidade de Fortaleza. Parte dos resultados iniciais dessa revisão compõe o que é exposto por nós no presente artigo.

A definição do recorte espacial e temporal do nosso objeto de estudo - as OUCs em Fortaleza – inicia-se a partir da primeira OUC a ser aprovada pela Câmara Municipal, no ano de 2000, a da Foz do Riacho Maceió. Além desta, Fortaleza conta com mais quatro operações, em execução, em discussão ou já finalizadas, que são: Sítio Tunga, Dunas do Cocó, Jockey Clube e Lagoa do Papicu.

A abordagem do tema das OUCs em Fortaleza seguiu algumas linhas investigativas usuais em outros estudos de caso¹ gerando algumas questões de trabalho aqui presentes, a saber: estão as OUCs: i) cumprindo com as exigências conceituais e programáticas definidas pelo EC? ii) reproduzindo e reforçando práticas de valorização de áreas de interesse imobiliário? e iii) contribuindo para a visão estratégica da cidade a partir de uma concepção fragmentada e pontual das ações de projeto urbano?

A abordagem dessas questões está estruturada em 3 (três) capítulos. No primeiro, identificamos as origens da incorporação do instrumento das OUCs na legislação urbanística de Fortaleza, fazendo alguns destaques do texto referente a estas contido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1992 e no Plano Diretor Participativo de 2009, comentando sobre a adequação dos conteúdos dessa Lei ao EC. No segundo, identificamos as OUCs aprovadas a partir desses planos e comentamos sobre questões relevantes como a programação, os objetivos e as realizações dessas OUCs. Aqui também descrevemos de forma breve as características gerais dos bairros onde as operações estão inseridas. Por último, em um terceiro capítulo, discutimos sobre como se deu o processo de apropriação do instrumento pelos setores interessados na capital cearense e como isso se relaciona com o contexto nacional de realização das OUCs.

¹ Como, por exemplo, as OUCs Faria Lima e Água Espraiada (FIX, 2001) e a OUC Água Branca (ABASCAL et AL., 2011), sendo estudos de caso. Para questões mais abrangentes (FERREIRA; MARICATO, 2002).

2 OUCS EM FORTALEZA: DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PDDU-FOR) DE 1992 AS PRIMEIRAS INICIATIVAS

As OUCs aparecem pela primeira vez na legislação urbana de Fortaleza no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-FOR) de 1992. Aparecem indicadas no “Capítulo IV – Da Operacionalização da Política Urbana”, alínea “f) operação urbana consorciada” (FORTALEZA, 1992). Destacamos dos artigos 10, 11 e 12, que definem as prerrogativas do instrumento, as definições a cerca da participação conjunta entre iniciativa privada e Poder Público, com coordenação deste, “que visem a integração e a divisão de competência e recursos para a execução de projetos comuns” (IDEM, 1992).

O Art. 11 define que a OUC “poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou através de proposta dos interessados, avaliado o interesse público da operação pelo órgão de planejamento e ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano” (IBIDEM, 1992). “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 – forma de participação dos interessados; e III – destinação dos recursos da operação” (IBIDEM, 1992).

O Plano Diretor, embora incorpore o instrumento das OUCs, não preestabeleceu áreas de intervenção na cidade e nem definiu parâmetros e/ou critérios para a seleção dessas áreas, medida fundamental contra a arbitrariedade na escolha dos locais o que aumentaria o controle do Poder Público sobre essas operações.

Após a aprovação do PDDU-FOR e, segundo entrevista com funcionário da SEUMA², demonstrando o interesse da Prefeitura em divulgar e esclarecer sobre as OUCs, ocorreu um Seminário contando com a participação de técnicos da Prefeitura de São Paulo, então a cidade com maior expertise nesse instrumento, onde foi inclusive discutido o instrumento dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), recurso muito associado ao instrumento das operações, gerador de muita polêmica a partir de seu uso vinculado a financeirização do uso do solo urbano³.

Entretanto será apenas no ano 2000 que a primeira Operação Urbana Consorciada da cidade será aprovada, a OUC da Foz do Riacho Maceió, recurso hídrico importante da cidade com foz em seu litoral Norte, amplamente degradado ao longo de seu leito, área de alto valor imobiliário. Comentários mais abrangentes dessa operação e das demais que são foco deste trabalho seguem no capítulo seguinte.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, quando as OUCs foram definitivamente incorporadas à legislação urbanística federal, o PDDU-FOR foi revisto em um longo processo e finalmente aprovado sob o nome de Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR), em 2009, incorporando o instrumento da OUC em seu texto. Assim como no Plano de 1992, não foram definidas, para a cidade, áreas de intervenção de OUCs.

Apenas recentemente a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), por meio de sua Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), Célula de Negócios Urbanos, idealizou o Projeto Estruturante (PE) “Identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de Operações Urbanas Consorciadas” e uma Ação Continuada (AC)

² Entrevista com o arquiteto Francisco Sales em 21.03.2014.

³ Para informações gerais sobre o uso dos Certificados ver (BRASIL, 2001) e (FERREIRA; MARICATO, 2002).

“Implementação dos instrumentos de Política Urbana – acompanhamento de Operações Urbanas Consorciadas em execução”. Os dados são da página eletrônica da Secretaria⁴.

Ainda segundo esses dados, o PE “tem como objetivo identificar áreas degradadas/subutilizadas, definição de vocação e cenários transformadores de tais áreas e elaboração de projetos de lei a fim de implementar Operações Urbanas Consorciadas como instrumento de desenvolvimento urbano”. Está previsto para o biênio 2013-2014, mas a Prefeitura ainda não anunciou seus resultados. Com relação a AC, programada para o triênio 2013-2016, as ações são de acompanhamento das OUCs em curso, que abordaremos mais a frente, bem como demais operações a surgirem, “com o objetivo de alcançar nestas áreas transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

3 STATUS DAS OUCS ATUALMENTE EM IMPLEMENTAÇÃO OU FINALIZADAS EM FORTALEZA

A tabela 1 mostra as OUCs em andamento, em discussão ou finalizadas em Fortaleza.

Tabela 1: Resumo status das OUCs em Fortaleza

Operação Urbana Consorciada	Projeto de Lei	Bairro(s)/Regionais(s)	Área (m ²)	Status
Foz do Riacho Maceió	8.503 / 26.12.00	Mucuripe (SER II)	30.062,64	Em andamento
Dunas do Cocó	0255 / 07.12.04	Manoel Dias Branco e Cocó (SER II)	Não informada	Retomada das discussões
Jockey Clube	09	Jóquei Clube (SER III)	232.015,20	Finalizada
Sítio Tunga	0055 / 28.02.11	Luciano Cavalcante (SER II)	235.281,70	Projeto Executivo em finalização
Lagoa do Papicu	9.857 / 22.12.11	Papicu (SER II)	203.869,66	Em andamento

Fonte: elaborado pelo autor.

A OUC Foz do Riacho Maceió ainda pertence ao marco legal do PDDU-FOR, de 1992, e a Lei Nº 7.987 de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), de 20 de dezembro de 1996, atendendo ao que foi exposto no capítulo 2 deste artigo. As OUCs Dunas do Cocó e Jockey Clube também atendem ao marco legal acima descrito, porém o PDDU-FOR estava sendo revisto, processo que durou de 2002 a 2009 quando foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR). Por fim, as operações Sítio Tunga e Lagoa do Papicu já pertencem a vigência do novo Plano, porém, ainda devem obedecer ao disposto na LUOS de 1996, já que até o presente momento a nova LUOS não foi revista e regulamentada pela Prefeitura.

A descrição de cada OUC a seguir é baseada por nossa análise dos textos que compõem suas respectivas leis municipais, bem como em entrevista com técnico da Prefeitura (ver nota de rodapé 3), responsável pelo monitoramento das OUCs e pelos estudos para eleição de áreas da cidade para novas intervenções.

⁴ Os dados estão presentes em dois quadros produzidos pela Secretaria acessados e baixados a partir do endereço eletrônico <http://www.fortaleza.ce.gov.br/seuma>

A OUC Foz do Riacho Maceió (Figura 1) é a primeira a ser aprovada, sendo fruto de pedido da iniciativa privada. Está localizada no bairro do Mucuripe, na Secretaria Executiva Regional II (SER II), lugar de muitos contrastes, concentrando, ao mesmo tempo, favelas (porção sul do bairro) e área de grande valorização imobiliária (porção norte do bairro), especialmente no setor correspondente a Av. Beira Mar, metro quadrado mais caro de Fortaleza.

Figura 1: Localização da OUC Foz do Riacho Maceió



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagem do Google Earth.

Grande polêmica foi causada pelas intervenções previstas pelo fato de que, segundo o Art. 2º da Lei a área objeto será “constituída pelas áreas de preservação e proteção do riacho Maceió, definidas pela Lei 7.987/96 [de Uso e Ocupação do Solo]” (FORTALEZA, 2000). Entretanto a obra pública, parque e via paisagística, recebeu autorização ambiental pelo órgão competente municipal e, de forma atrasada, deve ser inaugurada ainda no primeiro semestre desse ano (a previsão era dezembro do ano passado).

A Prefeitura, além do acompanhamento e fiscalização da obra, operou basicamente na redefinição do zoneamento da área para a permissão de construção de empreendimento residencial multifamiliar e hoteleiro que não era permitido pela presença das áreas de preservação e proteção. Em troca a empresa contratada arcaria com as obras de urbanização do local, compreendendo a construção de parque público, via paisagística, obras de saneamento e drenagem e remoção de pouco mais de 80 casas de habitação irregular (IDEM, 2000).

Também foi liberado o Índice de Aproveitamento 4,0 (quatro) para o empreendimento supracitado mediante contrapartida financeira que, “por unidade excedente a ser construída, será equivalente a 25% [vinte e cinco por cento] do valor do mercado imobiliário” (IBIDEM, 2000) para a orla marítima de Fortaleza – Trecho 4 segundo a LUOS de 1996. Esse empreendimento ainda não teve suas obras iniciadas.

A OUC Dunas do Cocó (Figura 2) vem na seqüência e causa ainda maior polêmica já que, também fundamentada na alteração de zoneamento em área de preservação, compreende uma intervenção muito maior do que a operação no riacho Maceió. Está localizada nos bairros

Cocó e Manoel Dias, Secretaria Executiva Regional II (SER II). Sua maior parte corresponde à área de preservação do Rio Cocó e de interesse ambiental Dunas Praia do Futuro (litoral leste de Fortaleza), das mais importantes bacias hidrográficas de Fortaleza e em grandes parcelas de terrenos, já loteados ou não, alguns com construções, muito valorizados por sua localização.

Figura 2: Localização da OUC Dunas do Cocó



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagem do Google Earth.

A Prefeitura também operou na modificação de índices no local como medida de atenção às exigências da OUC. Basicamente, atendeu à solicitação de aumento no tamanho das quadras no local – maiores que os limites de 250m² máximos previstos pela Lei de Parcelamento, tanto federal (6.766/79) como municipal, LUOS 1996 – para o empreendimento de condomínio residencial unifamiliar de alto padrão semelhante ao já consagrado Alphaville. Conforme o texto da Lei, art. 7º “a dimensão mínima dos lotes nos projetos de parcelamento e reparcelamento é de 400m² [quatrocentos metros quadrados], com profundidade mínima de 25,00m [vinte e cinco metros]” (FORTALEZA, 2004). Em contrapartida, dentre outras obras viárias, o contratado construiria via paisagística margeando o Rio Cocó no perímetro da operação e, entre esta via e a calha do rio, um parque linear.

Essa operação enfrentou fortes resistências locais, em especial, da então vereadora Luizianne Lins, futura prefeita da capital de 2004 a 2012. Durante a vigência de seu mandato a operação não foi realizada, tendo sido retomadas as discussões pela nova administração do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016).

A OUC Jockey Clube (Figura 3) está inserida no bairro homônimo pertencente à Secretaria Executiva Regional III (SER III). Bairro de classe média com boa infraestrutura e regularidade da malha viária tem sofrido grande valorização recente pela realização de empreendimentos comerciais no bairro e entorno (Parangaba), como também a construção de estação metroviária da linha sul que está próxima ao bairro.

Figura 3: Localização da OUC Jockey Clube



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagem do Google Earth.

A Prefeitura viabilizou parceria que resultou, a partir de modificações da legislação, na construção de um Shopping Center - North Shopping Jôquei – de prédios residenciais multifamiliares a serem construídos nos próximos anos e do Hospital da Mulher – equipamento tido como pioneiro na atenção a saúde feminina (Figura 4).

Figura 4: shopping em primeiro plano, hospital ao fundo (esquerda) e empreendimentos residenciais ao fundo (direita)



Fonte: disponível em:

http://cnews.com.br/cnews/noticias/43986/north_shopping_joquei_abre_as_portas_nesta_quarta acessado em 07.04.2014

A operação viabilizou o reparcelamento de loteamento prévio, unindo os lotes originais em apenas quatro grandes glebas, sendo duas delas para empreendimentos residenciais multifamiliares, uma para a construção do Hospital da Mulher (doação) e outra para a construção do North Shopping Jôquei. A operação foi finalizada, estando em funcionamento os empreendimentos supracitados e em curso a construção de novos empreendimentos residenciais.

A OUC Sítio Tunga (Figura 5) está localizada no bairro Luciano Cavalcante pertencente à Secretaria Executiva Regional II (SER II). O bairro em questão apresenta recente valorização devido ao alargamento da Avenida Washington Soares, eixo viário mais importante e conformador da região sudeste de Fortaleza. Em sua porção norte, o bairro Luciano Cavalcante apresenta intensa verticalização com unidades de alto padrão. Sua porção sul, onde está a OUC Sítio Tunga, ainda apresenta diversos vazios urbanos e a predominância do uso residencial unifamiliar de alto padrão e alguns bolsões de ocupações irregulares.

Figura 5: Localização da OUC Sítio Tunga



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagem do Google Earth.

A área em questão compreende o Sítio Tunga, de propriedade privada, e a área institucional do empreendimento loteamento Alpha Village. As ações da operação compreendem a abertura de avenida e vias locais, cessão de área para parque público e de área para construção de habitações de interesse social, em outra região da cidade, em troca da supracitada área institucional da Prefeitura. Essas ações estão a cargo da iniciativa privada envolvida. É prevista também a aplicação de outorga onerosa do direito de construir a partir de cálculo de potencial adicional construtivo a ser disponibilizado mediante contrapartida financeira e também a alteração dos índices referentes à fração do lote (FORTALEZA, 2011).

A OUC Lagoa do Papicu (Figura 6) está localizada no bairro Papicu pertencente à Secretaria Executiva Regional II (SER II). Esse bairro apresenta grandes contrastes, compreendendo um dos metros quadrados mais valorizados da cidade e o lugar da construção, com grande intensidade nos últimos anos, de novos empreendimentos multifamiliares de médio e alto padrão; por outro lado é constituído de grandes áreas de ocupações irregulares e vazios urbanos.

Figura 6: Localização da OUC Lagoa do Papicu



Fonte: elaborado pelo autor a partir de imagem do Google Earth.

A área de intervenção, um grande vazio urbano constituído ao longo dos últimos 20 anos a partir das instalações da antiga Fábrica Brahma de bebidas, deverá, após reparcelamento, abrigar a construção de um shopping center – o Riomar, do grupo Paes Mendonça – e um empreendimento misto de torres residenciais de alto padrão, torres empresariais e um hotel. Mais uma vez aqui, a Prefeitura está sendo responsável essencialmente pela alteração de parâmetros e índices urbanísticos.

As contrapartidas virão do empreendimento do shopping center com o alargamento das vias de entorno do estabelecimento, desobstrução de via local com a retirada e relocação de cerca de 100 unidades habitacionais, instalação de instituto de assistência social do grupo, incorporação de mão-de-obra local ao empreendimento, construção de túnel e viaduto no entorno e manutenção da Lagoa do Papicu por 10 anos (FORTALEZA, 2011). A obra do shopping e entorno estão bem avançadas, sendo a inauguração desse empreendimento prevista para outubro do ano corrente.

4 TENDÊNCIAS DA APROPRIAÇÃO DAS OUCS PELO PÚBLICO E PELO PRIVADO EM FORTALEZA

No capítulo anterior, foi feita uma breve descrição como forma de identificar as OUCs vigentes ou finalizadas em Fortaleza e de apontar alguns destaques como características da área de intervenção, objetivos, alterações de índices dentre outros. O período compreende os dois últimos planos diretores elaborados para a cidade, de 1992 e 2009 quando o instrumento das OUCs aparece pela primeira vez na legislação urbana local.

Podemos agora estabelecer algumas considerações críticas sobre o processo acima, identificando, em primeiro lugar, como as OUCs estão dispostas nos planos de 1992 e 2009, em um cenário pré e pós Estatuto da Cidade e, em segundo lugar, que características mais marcantes apresentaram quando da sua implementação na cidade.

No PDDU de 1992, pré Estatuto da Cidade, as operações aparecem pela primeira vez na história da cidade, estabelecidas de forma pouco detalhada, apresentando apenas algumas indicações e/ou exigências como vistos no Capítulo 1. O município não predefiniu áreas a serem objeto de operações na cidade. No contexto desse plano, a primeira operação só será aprovada em 2000, a OUC da Foz do Riacho Maceió, solicitada pelo poder privado.

No PDP de 2009, pós-Estatuto da Cidade e revisado de 2002 a 2009, as operações também aparecem, confirmando já neste momento os preceitos do Estatuto quanto à exigência da inserção nos planos diretores de uma série de instrumentos urbanos de indução do desenvolvimento da cidade do qual fazem parte as OUCs. No PDP-FOR de 2009, essas operações aparecem dispostas de forma mais bem detalhada com relação, por exemplo, ao que deve ser incorporado em seu plano de intervenção, aos demais instrumentos do Estatuto com os quais serão conjugadas, com relação às zonas da cidade onde devem ser executadas etc⁵.

Entretanto, da mesma forma que o plano de 1992, o PDP 2009 não predefiniu áreas para aplicação de operações na cidade. No contexto desse plano foram aprovadas as OUCs do Sítio Tunga e da Lagoa do Papicu, em 2011. As OUCs Jockey Clube, de 2007, e Dunas do Cocó, de 2004, foram aprovadas com o plano ainda em revisão, mas já se referiam aos Arts. 32 e 33 do Estatuto da Cidade que definem o instrumento das operações.

As informações acima nos levam a definir que o processo de escolha das áreas de implementação das OUCs em Fortaleza, embora amparado pelos planos diretores, se dá de forma pouco criteriosa e apresenta baixa ou nula participação dos munícipes. O município, ainda não dotado de uma rotina de estabelecimento de critérios para a escolha e elaboração de operações na cidade, acaba se resumindo a receber as propostas de operações por parte dos setores privados da cidade, aprovando estas sem um fluxo que passe pela avaliação nos fóruns adequados de gestão democrática, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano da cidade que sequer foi instituído. Discutidas apenas na Câmara dos Vereadores, as operações podem virar reféns práticas oportunistas, por exemplo, quando há maioria legislativa pró-Executivo, o que ocorre com certa frequência.

Os preocupantes arranjos institucionais acima se relacionam diretamente com a realidade da implementação das operações quando olhamos para as características de destaque das cinco OUCs estudadas. Identificamos quatro características que acreditamos expressam bem a forma de apropriação do instrumento das OUCs pelos setores privados da cidade com a anuência da municipalidade que são: a) o protagonismo de ações do setor privado; b) o caráter locacional pontual e de pouco alcance transformador; c) a passividade do setor público que, invariavelmente, restringiu-se a modificação de índices e autorização de parcelamentos; e d) a localização das OUCs em área de grande valorização imobiliária, atual e de perspectiva futura.

Com exceção da OUC Jockey Clube, as demais operações em estudo foram de iniciativa de grupos de proprietários de terras, particulares ou pessoas jurídicas e empresas construtoras e incorporadoras. Mesmo assim, a OUC citada, embora de interesse da Prefeitura em terreno para construção de equipamento público – Hospital da Mulher – foi articulada com interesses imobiliários e comerciais na área que culminaram com a construção de torres residenciais e de um shopping center, o North Shopping Jóquei.

⁵ Capítulo IX “Dos instrumentos de Política Urbana”, Seção VIII “Das Operações Urbanas Consorciadas” contidos no PDP-FOR 2009.

As OUCs Lagoa do Papicu, Sítio Tunga, Foz do Riacho Maceió e Dunas do Cocó estão situadas nas regiões Leste e Sudeste de Fortaleza que compreendem os bairros de maior valorização imobiliária, residencial ou comercial, com equipamentos urbanos e infraestrutura de qualidade e com investimentos estatais e municipais em grandes equipamentos com especial vocação turística, em especial, nas áreas litorâneas referentes à Beira Mar (litoral norte) e à Praia do Futuro (litoral leste).

As iniciativas privadas para a realização das operações partiram, essencialmente, de interesses de reparcelamentos e alteração de índices de glebas nesses locais para a realização de empreendimentos residenciais, comerciais e de hotelaria, bem como a construção de *shoppings centers* que aparecem como produtos com garantias de grande lucratividade nesses espaços da cidade. É o caso da construção do Shopping Riomar que necessitou da criação, a partir de antigo loteamento, de uma única grande gleba (não disponível em outro espaço do bairro) que viabilizasse sua construção ou da realização de torres residenciais de alto padrão e hotel na área da foz do riacho Maceió conseguida através da modificação de índices que qualificassem a área para construção de empreendimentos do tipo dos que ocorrem na Beira Mar, espaço que contém a maioria dos hotéis da cidade de Fortaleza.

Nesses casos as contrapartidas de maior significância foram as realizações de áreas de parque ou manutenção de áreas verdes existentes, casos como os das OUCs Sítio Tunga e Foz do Riacho Maceió, compromisso das empresas e/ou particulares donos de terrenos envolvidos nos processos acima. Entretanto, a realização dos parques surge como estratégia de maior valorização ainda dos empreendimentos que serão construídos. Em menor escala, algumas ações foram exercidas no sentido de minimizar o impacto dos empreendimentos na área de favelas existentes em seu entorno com contrapartidas da construção de unidades residenciais ou cessão de terrenos à Prefeitura.

Sendo assim, temos que na OUC Lagoa do Papicu, o grupo empresarial investidor arcará com a manutenção da lagoa e com a construção de residências de pessoas afetadas pela abertura de via quando da realização do projeto; na OUC Sítio Tunga, temos a doação de área para a Prefeitura para a criação de parque público e estabelecimento de área de preservação ambiental de açude e entorno existente na área; e na OUC da Foz do Riacho Maceió a também criação de parque público mediante a modificação de índices de área de proteção ambiental para índices de construção urbana semelhantes aos existentes no entorno o que permitirá ao grupo investidor construir, nas proximidades do parque criado, seus empreendimentos de residência e de hotelaria. Em todos esses casos as iniciativas de projetos foram dos grupos particulares. A participação da Prefeitura foi sempre favorável quanto à autorização dos empreendimentos, acatando as transformações dos índices e reparcelamentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não queremos com o exposto acima sugerir a inviabilização dos investimentos privados pela cidade, mesmo que pontuais (pequenas áreas na malha urbana), e nem acusar a Prefeitura de ações irresponsáveis ou omissões. Alertamos aqui para a forma como essas ações ocorreram e para a necessidade de ações mais criteriosas, com maior controle social e mais alinhadas com os preceitos contidos no Estatuto da Cidade, quando fala em seu Art. 32, parágrafo primeiro, do “objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001).

Entendemos também que o disposto no Estatuto é muito abrangente e subjetivo, carecendo de detalhamento, o que cabe diretamente a municipalidade e sociedade no momento em que, mais uma vez reforçando o estabelecimento de critérios para a definição de localização de operações, seja possível definir em que medida as transformações exigidas pelo Estatuto possam ocorrer e quais seus impactos. Sabemos que o mercado imobiliário e agentes proprietários de terrenos não seguem essa lógica e nem parecem estar interessados em empreendimentos que saiam de suas margens de lucro ou que aconteçam em áreas onde ainda não ocorra valorização ambiental e, portanto, onde corram riscos.

Por último, é importante destacar aqui que esse cenário em Fortaleza não está desvinculado do cenário nacional de implementação das operações urbanas consorciadas o que nos leva a destacar a necessidade de estudos de casos como o nosso no sentido de confirmar ou não as tendências que ocorrem em outras partes do país. Nesses contextos, como apontam alguns trabalhos utilizados ao longo desse artigo (ABASCAL et al., 2011; BRASIL, 2001; FIX, 2001; FERREIRA; MARICATO, 2002) é comum as operações serem utilizadas como meio de super valorização de áreas já valorizadas, muitas vezes com a participação não menos empreendedora das prefeituras, gerando segregação e gentrificação, desvirtuando os preceitos contidos no Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS

- ABASCAL, E. H. S. et al. Projeto Urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Caderno Metrôpoles*. São Paulo, v. 13, PP. 213-233, jan/jun 2011.
- _____. et al. Transformações urbanas no perímetro-alvo da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguarié: o questionário como instrumento de pesquisa. In: FÓRUM DE PESQUISA FAU-MACKENZIE, nº 6, 2010, São Paulo. *Anais do Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie*. São Paulo, 2010.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001
- FERREIRA, J. S. W.; MARICATO, E. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.
- 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.
- FORTALEZA. *Lei Nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza, 1992.
- _____. *Lei Nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996*. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Fortaleza, 1996.
- _____. *Lei Nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000*. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano XLVII, n. 11.997, 26 de dezembro de 2000. p. 1-3.
- _____. *Lei Nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004*. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LII, n. 12.983, 23 de dezembro de 2004. p. 1-3.
- _____. *Lei Nº 9.333, de 28 de dezembro de 2007*. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LV, n. 13.745, 24 de janeiro de 2008. p. 1-4.
- _____. *Lei Complementar Nº 062, de 2 de fevereiro de 2009*. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020, 13 de MARÇO de 2009. p. 1-520.
- _____. *Lei Nº 9.778, de 24 de maio de 2011*. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVIII, n. 14.556, 27 de maio de 2011. p. 1-4.
- _____. *Lei Nº 9.857, de 22 de dezembro de 2011*. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, ano LVIII, n. 14.701, 29 de dezembro de 2011. p. 1-4.