



16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana

16 years of Syndicated Urban Operations in Fortaleza: a look from the different municipal managements and the adequacy to the urban legislation.

Breno Holanda, graduando em Arquitetura e Urbanismo pela UFC, brenosholanda@gmail.com

Sara Vieira Rosa, Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, saravrosa@yahoo.com.br

RESUMO

A primeira Operação Urbana Consorciada (OUC) aprovada em Fortaleza data de 2000. De lá para cá, o município aprovou mais seis, chegando ao final deste ano com 7, mas apenas 3 implementadas. Com porte bem diferente das Operações realizadas em São Paulo e Rio, as OUC firmadas em Fortaleza são mais pontuais e em alguns casos destinadas à viabilização de um único empreendimento, porém têm apresentado uma evolução e uma diferenciação de seu conteúdo ao longo das diferentes gestões que as formularam, ganhando, na gestão atual, papel de destaque como instrumento capaz de contribuir para a solução de problemas urbanos, sendo anunciada em fóruns realizados da Câmara de Dirigentes Lojistas de Fortaleza e na Federação de Indústrias do Ceará. Com o objetivo neste artigo de fazer uma aproximação do conteúdo, dos agentes, da normatização, bem como da localização desse tipo de Parceria Público Privada (PPP) realizada em Fortaleza, almeja-se contribuir com o objetivo maior de analisar e monitorar PPPs voltadas ao desenvolvimento urbano, buscando verificar o impacto de seu desenho, modelo, arranjo, gestão e implantação na produção do espaço e sobre as desigualdades sociais evidentes. Dentre os procedimentos metodológicos aplicados até o momento destacam-se: revisão da legislação urbanística específica; sistematização das leis das OUCs aprovadas; entrevistas a agentes do poder público, da iniciativa privada, e da população residente dentro do território das Operações; georeferenciamento dos limites das OUCs e cruzamento destes com o zoneamento urbano e dados socioeconômicos.

Palavras Chave: Operações Urbanas Consorciadas; Flexibilização Urbana; Gestão Urbana.

ABSTRACT

Since then, the county approved six more, achieving seven in total with published law by the end of 2016, but only three were implemented. Unlike the magnitude of São Paulo and Rio de Janeiro Operations, the SUOs firmed in Fortaleza are more specific and, in some of the cases, they are design to enable a single enterprise; however, they have showed an evolution and distinct content throughout the different administrations that formulated them. Therefore they conquered, during the current administration, a major role as an instrument which is capable of contributing to a solution for urban problems, being announced in forums performed at the Logistics Assembly of Fortaleza and in the Federation of the Industries. This article aims to make a first approximation of the content, the agents, the normalization, as well as the location of this type of partnership between public and private (PPP) that happens in Fortaleza. It also aims to contribute with the main objective of analysing and monitoring the PPPs linked to urban development, seeking to verify the impact of its design, models, arrangement, management and deployment in the production of its space and also the apparent social disparities. Among the methodological proceeds applied so far, the follwing stands out: the review of the specific urban legislation; the systematization of approved SUOs laws; interviews with actors of the public power, private initiative, and resident population within the operation areas; georeferencing of the boundaries of SUOs and their crossing with urban zoning and socioeconomic data.

Keywords: Syndicated Urban Operation; Urban Supleness; Fortaleza.

INTRODUÇÃO

Sabendo do atual contexto socioeconômico que passam as cidades brasileiras, muito se fala nas alternativas que o poder público tem para viabilizar projetos urbanos de interesse público. É nesse sentido que as Parcerias Público-Privadas, como a Operação Urbana Consorciada – OUC, aparecem enquanto possível solução para esse entrave econômico do Estado.

De fato, a falta de recursos públicos foi um dos fatores para o surgimento desse instrumento ainda na década de 1980 em São Paulo. Além disso, outros fatores apontados foram as ideias de que investimentos públicos geram valorização imobiliária, que deve ser captada pelo poder público, de que o controle do potencial construtivo é a única unidade de troca que tem o poder público para realizar as operações e de que as estratégias de controle do uso e ocupação utilizadas são incapazes de captar singularidades e promover redesenho (BRASIL, 2002, p. 80).

Ainda sob essa perspectiva, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a OUC torna-se um instrumento político e jurídico típico, ou seja, passaria a ser regulamentado em suas principais características por lei (BATISTELA, 2007, P. 328). Na prática, isso acarretou em uma maior universalização da sua aplicação: cidades que antes não tinham legislações nesse sentido passaram a utilizar esse instrumento.

Junto com a legislação federal, a Operação Urbana Consorciada passa a ter por objetivo geral “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2002, ART. 33), objetivo que deverá ser cumprido em todas as OUCs aplicadas no Brasil após a publicação da lei. Para Batistela (2007 p. 249 apud LOMAR, 2002, p. 249), qualquer operação urbana consorciada não estará completa se faltar a realização de qualquer um desses objetivos.

Entretanto, o que se verifica é que as operações urbanas são muitas vezes utilizadas enquanto políticas públicas que se associam à iniciativa privada visando a dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana (MARICATO, FERREIRA, 2012, p. 5), por vezes esquecendo os objetivos previstos em lei. Ainda dando continuidade ao tema, Maricato e Ferreira concordam que:

[...] as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores. A tese defendida aqui é que não está na tecnicidade do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. **A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal.** Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser antissocial. [2012, p. 2 - Grifo do autor]

Consequentemente, fica claro que a gestão da cidade através da aplicação de instrumentos da política urbana assume contornos específicos em cada município, ainda que esse seja um processo vigente nas demais cidades brasileiras. Todavia é possível observar, na maioria delas, a partir da revisão bibliográfica de outros autores, algumas semelhanças, como a escolha dos instrumentos da política urbana a serem regulamentados e aplicados de fato, como a outorga onerosa e as operações urbanas, e algumas consequências como a flexibilização de parâmetros urbanos.

A primeira Operação Urbana Consorciada de Fortaleza teve sua lei de criação publicada em 2000. Desde então foram no total 7 operações aprovadas no município, porém apenas 3 delas foram

executadas até hoje. Todas com menor porte e menor complexidade, quando comparadas com as operações executadas em São Paulo e Rio. Por exemplo, a utilização de CEPAC (Certificado de Potencial Adicional Construtivo) aparece pela primeira vez no arranjo de duas delas agora em 2015, mas ainda nada foi implementado. Mesmo estas, por vezes, são pequenas a ponto de funcionarem para viabilizar um único empreendimento, guardando semelhanças de outras Operações realizadas no Brasil enquanto a flexibilização urbana e valorização imobiliária onde são inseridas.

Assim, tendo como recorte o município de Fortaleza, tem-se como objetivo deste artigo fazer aproximação do conteúdo, dos agentes, da normatização, bem como da localização desse tipo de Parceria Público Privada (PPP), as OUC, realizadas no município. As informações aqui apresentadas foram sistematizadas ao longo das três gestões municipais eleitas desde a primeira OUC aprovada, buscando-se assim observar também se existiram diferenças na postura da aplicação desse instrumento, como escolha das áreas, porte, atendimento às normas e flexibilização urbana, entre as diferentes gestões (PMDB, PT, PSB-PROS-PDT).

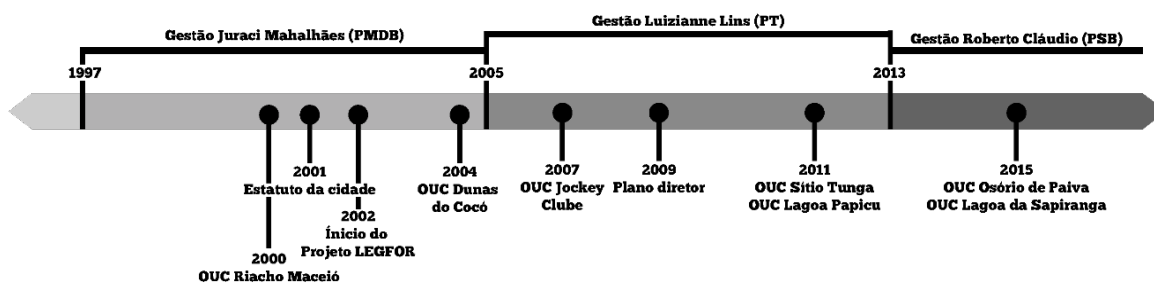
Como metodologia destacamos a utilização de tabelas enquanto matriz que facilitam o entendimento e a identificação de padrões; o georeferenciamento de informações; a criação de mapas temáticos; entrevistas semiestruturadas com o poder público, moradores atingidos, e empresas que firmam o convênio da operação; bem como toda uma pesquisa bibliográfica e legal de assuntos pertinentes.

Este trabalho subdivide-se em quatro partes: a primeira corresponde a uma categorização do setor público no que diz respeito à organização administrativa que instrumentaliza a política urbana. A segunda parte servirá para contextualizar o mercado imobiliário de Fortaleza no tocante à atuação através de PPPs. Em seguida, analisa-se o contexto legal que garante à OUC ser um instrumento jurídico típico. Por fim, feita a análise de todos os atores relacionados com a implementação desse instrumento, é feita uma tipificação no sentido de estabelecer padrões e de analisar diferentes formas de aplicação.

CONTEXTO POLÍTICO ADMINISTRATIVO EM QUE SE INSEREM AS OUC EM FORTALEZA

Ao analisar o uso do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas - OUCs em Fortaleza, percebeu-se que as diferentes estruturas dos arranjos municipais interferiram de forma distinta na implantação destas Parcerias Público-Privadas - PPPs. De fato, torna-se necessário que se contextualize temporalmente as gestões que utilizaram este instrumento, bem como as formas como as mesmas se organizaram em termos administrativos para que as análises possam ser melhor compreendidas, uma vez que “a gestão dos instrumentos urbanísticos também depende da força institucional dos órgãos públicos” (MONTANDON, SOUZA, 2007, p. 128). Observa-se na figura abaixo uma linha cronológica contendo as principais ações das gestões municipais recentes nesse assunto a que diz respeito o artigo.

Figura 1. Linha do tempo das OUCs em Fortaleza segundo ano de publicação da lei de criação



Fonte: elaboração própria.

GESTÃO JURACI MAGALHÃES

A operação urbana se inaugura enquanto instrumento da política urbana em Fortaleza no final do ano 2000, quando é aprovada e publicada a lei da primeira operação ainda na segunda gestão do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB), que, assim como em seu primeiro mandato, adotava políticas fortemente atreladas à plataforma neoliberal fortalecida no Brasil desde os anos 1990, podendo considerar a inclusão das OUCs no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992 um exemplo disso.

Outros pontos deste ideário neoliberal também foram adotados na gestão de Juraci, como a intersectorialidade e o enxugamento da máquina pública, ambos presentes na Lei Nº 8000 de 29 de janeiro de 1997. Esta lei, responsável pela reforma administrativa, dividiu geograficamente a cidade em seis regiões e para cada uma foram criadas Secretarias Executivas Regionais, além de definir que a administração direta seria composta por apenas cinco secretarias e cinco órgãos colegiados. É também dessa reforma a extinção do Instituto de Planejamento do Município - IPLAM, que passou a ter a maioria do seu quadro de servidores vinculado à Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG.

A partir disso, o planejamento e o controle urbano, bem como a questão ambiental, seriam responsabilidades de apenas um único órgão: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente – SMDT. É desta Secretaria a regulamentação da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió¹, a primeira criada em Fortaleza.

O ano de 2001 é marcado por outra reforma administrativa, demonstrando a tendência que estaria presente no terceiro mandato de Juraci e que seria intensificada pelas gestões seguintes: a de contínua ampliação da administração municipal, no que diz respeito ao número de órgãos. A Lei Nº 8608, de 26 de dezembro de 2001, ampliou o número de secretarias de cinco para oito e o número de órgãos colegiados de cinco para dezoito. No que se refere à governança urbana, a lei dividiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT na Secretaria Municipal de Infraestrutura e Controle Urbano - SEINF e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos - SEMAM, além de criar o Conselho Municipal de Habitação Popular -

1 Lei Nº 8503, de 26 de dezembro de 2000.

COMHAP e indicar a constituição da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, instituída somente em 2003².

Com essa reforma, o que antes estava concentrado na SMDT, passou a ser distribuído: a SEMAM teria como atribuição a gestão do ambiente natural e a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA, antiga SMAG, seria responsável pelos planos estratégicos e pelas avaliações do orçamento. A SEINF, por sua vez, assumiria administração e a formulação de políticas públicas, o acompanhamento de obras públicas e o controle do uso e ocupação do solo. Foi sob essa administração que a SEINF, no final de 2004, define o anteprojeto de lei que seria a segunda OUC de Fortaleza, a Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó³.

É também em 2001 que o Estatuto da Cidade é aprovado. Junto com sua aprovação se tornou obrigatória a elaboração e aprovação de um plano diretor participativo bem como a necessidade da atualização periódica dos instrumentos legais de controle do uso e ocupação do solo urbano, de acordo com os princípios do próprio Estatuto, o que levou a Prefeitura de Fortaleza a criar um programa de ações nos setores do planejamento e controle urbano denominado Projeto LEGFOR. Este projeto consistiu na elaboração de um conjunto de anteprojetos de leis, dentre os quais se destacam: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA, a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, a revisão do Código de Obras e Posturas - COB e a criação do Código Ambiental de Fortaleza - CAM.

No mesmo ano, foi assinado um convênio originário da Licitação nº 3652/2001, que efetuava a contratação da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin – ASTEF, vinculada à Universidade Federal do Ceará - UFC para a coordenação de tal projeto. Os trabalhos durariam 18 meses, entre os anos de 2002 e 2003, onde a maioria dos técnicos eram ligados à UFC e à prefeitura, através da SEINF, da SEMAM e da Procuradoria Geral do Município, contando com a consultoria de professores da UFC (MACHADO, 2010).

Porém, quando os anteprojetos foram enviados à Câmara Municipal para posterior apreciação e votação, o Ministério Público Federal intentou duas ações em articulação com o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente - Nuhab⁴, o que leva à paralisação do andamento do PDDUA na Câmara durante todo o ano de 2004.

GESTÃO LUIZIANNE LINS

A eleição municipal de 2004 é vencida por Luizianne Lins, candidata do Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente, a nível nacional, associado às lutas populares e à plataforma da reforma urbana. Assim, em maio de 2005, no primeiro ano da gestão petista, a Prefeitura “anunciou a devolução do projeto de lei, elaborado sem participação popular e com falhas de ordem técnica e jurídica na avaliação pública do Nuhab” (MACHADO, 2010, p. 301).

É importante destacar ainda que Luizianne decidiu não fazer nenhuma reforma administrativa brusca em sua gestão. Seu governo foi marcado pela criação sistemática de seis novas secretarias

² Lei nº 8810, 30 de dezembro de 2003.

³ Lei Nº 8915, de 23 de dezembro de 2004.

⁴ O NUHAB correspondeu a uma articulação local do Fórum de Reforma Urbana, composto por entidades acadêmicas, ONGs e movimentos sociais, que tinham como foco de atuação a questão urbana e habitacional.

nos âmbitos dos direitos humanos, turismo, cultura e lazer, distribuídas ao longo dos anos de 2005 a 2009.⁵ No que se refere a governança, seu primeiro mandato (2005 a 2008), foi marcado por uma atuação mais forte no planejamento urbano, além do fortalecimento da HABITAFOR, em termos de capacidade institucional para a produção habitacional.

Na mesma época, a nova prefeita retirou a função de revisão dos planos municipais, que se concentrava na SEINF, e redirecionou tal incumbência para a SEPLA. Ela também transferiu a função de controle urbano, que também pertencia à SEINF, para a SEMAM. Machado (2010, p. 297) ainda descreve que a Luizianne deslocou algumas lideranças do campo popular, até mesmo do próprio NUHAB, para os quadros da Prefeitura, além de ampliar os programas intergovernamentais que funcionaram como espaços de articulação entre a sociedade política e entidades da sociedade civil. Exemplo de uma secretaria que agregou técnicos com experiência no campo, foi a SEPLA. O que acabou por gerar um espírito de divisão entre os velhos e novos técnicos, onde “os antigos partilhavam de uma matriz de planejamento urbano não pautada pela reforma urbana, inclusive em seus aspectos de articulação com as lutas e os movimentos populares” (MACHADO, 2010, p. 306).

Na prática, a prefeita, ao subtrair poder da SEINF e ao neutralizar parte dos antigos servidores, garantiu uma atualização no corpo técnico do processo de revisão do Plano Diretor, reiniciado em 2006. Nesse novo processo, a função executiva de monitoramento se deu no Gabinete da Prefeitura, mas foi a SEPLA que coordenou todo o processo e os trabalhos técnicos foram desempenhados pelo Instituto Polis de São Paulo. O desenvolvimento do plano se deu em 36 meses (MACHADO, 2010) e em 2009 foi aprovado o novo Plano Diretor Participativo - PDP (Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009).

Entretanto, os avanços conquistados com o PDP de 2009 passaram a perder sua validade devido à lentidão com que os planos e as leis complementares passaram a ser realizados. Com destaque para os instrumentos do Estatuto da Cidade que foram incorporados ao Plano Diretor (avanço), mas que ficaram pendentes de leis específicas para regulamentá-los, as quais não foram elaboradas durante a gestão (retrocesso). Entre estes instrumentos podemos citar o PEUC (Parcelamento e Edificação Compulsório), o IPTU progressivo e as ZEIS de vazio e ocupação.

Para Pequeno (2015, p. 19), a definição de Fortaleza como cidade-sede da Copa do Mundo de 2014 contribuiu para que a implementação do PDP ocorresse de maneira mais negligente, o que configurou a “supremacia de um conjunto de projetos intervencionistas sobre o processo de planejamento de cunho reformista”. Na prática, os projetos de planejamento urbano tiveram seus conteúdos suprimidos para a realização de intervenções urbanísticas “que garantiram maior

⁵Cria as seguintes secretarias:

Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza - SETFOR (Lei Nº 0024 de 14 de outubro de 2005)

Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAM (Lei Nº 0039 de 10 de julho de 2007)

Secretaria Municipal de Educação - SME (Lei Nº 0039 de 10 de julho de 2007)

Secretaria de Cultura de Fortaleza - SECULTFOR (Lei Nº 0054 de 28 de dezembro de 2007)

Secretaria de Esporte e Lazer - SECEL (Lei Nº 0053 de 28 de dezembro de 2007)

Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza - SDH (Lei Nº 0061 de 22 de janeiro de 2009)

rentabilidade dos investimentos no que se refere à valorização imobiliária” (PEQUENO, 2015, p.19).⁶

Ainda na gestão petista, a SEINF, que teve suas atribuições reduzidas à gestão de obras e políticas públicas, estabeleceu três OUCs. A primeira, anterior à revisão do Plano Diretor, foi a OUC Jockey Clube⁷ no ano de 2007. A segunda e a terceira, aprovadas no segundo mandato, no ano de 2011, foram a OUC Sítio Tunga⁸ e a OUC Lagoa do Papicu⁹.

O início do período eleitoral, ao fim do segundo mandato petista, foi marcado pela disputa entre Luizianne e Cid Gomes, então Governador do Estado pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, para decidir o futuro candidato da coalizão. A prefeita não aceitou a negociação e decidiu lançar seu Secretário de Educação, Elmano de Freitas, o que acabou gerando o rompimento da aliança¹⁰ que o PSB tinha desde 2005 com os petistas. Em oposição, Cid Gomes e sua base lançam o candidato Roberto Cláudio, na época presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que vence o pleito pela administração municipal.

O final de sua gestão é definido pela disputa do poder Municipal com o poder Estadual, com trocas de acusações de ambos os lados. A briga política foi responsável, inclusive, pelo atraso nas obras de mobilidade ligadas à Copa de 2014¹¹. Outro ponto que marca o final de sua gestão é a criação do Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR, através da Lei Nº 0106, de 18 de abril de 2012, que seria vinculado à SEPLA. Desta maneira, no último ano de seu mandato, a Prefeita busca resolver problemas decorrentes da extinção do IPLAM, devolvendo a Fortaleza um órgão específico para coordenar o planejamento municipal, função que foi desempenhada por vários órgãos ao longo dos anos.

GESTÃO ROBERTO CLÁUDIO

Ao assumir a gestão municipal, o prefeito Roberto Cláudio, até então filiado ao PSB, realiza uma reforma administrativa - Lei Nº 0137, de 8 de janeiro de 2013 - que teve como um de seus principais pontos a criação de cinco novas secretarias. Outro ponto de destaque foi a criação da Secretaria Extraordinária da Copa - SECOPAFOR, que funcionava como um instrumento de articulação e gerenciamento das obras necessárias à realização do evento esportivo. De fato, agora com as esferas municipal e estadual integradas, as obras que estavam paralisadas foram retomadas.

⁶ A exemplo disso, tem-se o q foi destacado por [Pequeno e Freitas \(2013\)](#), quando a Lei Nº 0037, de 21 de dezembro de 2009, ao instituir a Zona Especial de Interesse Social - ZEIS do tipo favela, continha: “Art. 5o. Fica a Chefe do Poder Executivo, em consonância com o que estabelece o artigo 4º., autorizada a, por decreto, estabelecer exceção aos parâmetros urbanísticos da área em que está inserida a ZEIS 1 do Lagamar, quando o interesse público justifica, ou quando estiverem envolvidas ações de infraestrutura viária ou infraestrutura urbana ou ambiental, ou ainda, quando se tratar de projetos que tenham relação com a Copa 2014.”

⁷ Lei Nº 9333, de 28 de dezembro de 2007

⁸ Lei Nº 9778, de 24 de maio de 2011

⁹ Lei Nº 9857, de 22 de dezembro de 2011

¹⁰ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1103359-psb-anuncia-rompimento-com-pt-em-fortaleza.shtml>

¹¹ <http://m.lance.com.br/todos-esportes/briga-politica-atrasa-obras-mobilidade-fortaleza.html>

Outro ponto de destaque é a mudança de nome que sofre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM, agora chamada de Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA. A esta nova secretaria, são incorporadas competências relativas ao urbanismo da SEPLA e ao desenvolvimento urbano da SEINF. Além disso, o recém criado IPLANFOR, com suas atribuições reduzidas, apesar de relativa autonomia, torna-se diretamente vinculado ao gabinete do prefeito.

Na prática, Roberto Cláudio garantiu que o planejamento e o controle urbano fossem geridos por apenas uma secretaria, de forma similar ao que foi verificado na SMDT durante os mandatos de Juraci, restaurando um modelo de gestão urbana realizado no início dos anos 2000. Por essa razão, o prefeito garantiu o retorno das atividades ligadas à gestão urbana aos técnicos do período pmdebista da capital, amplamente atrelados aos interesses do mercado imobiliário. A exemplo disso, pode-se citar que o servidor que foi gerente da Célula de Planejamento Urbano da SEINF e coordenador do LEGFOR, atualmente desempenha a função de assessor especial da SEUMA na Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor - CPPD e de coordenador da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), órgão responsável pela regulamentação das leis municipais vinculadas ao PDP.

Além disso, o prefeito nomeia como secretária Águeda Muniz¹², que traz para o corpo técnico da SEUMA toda a sua bagagem ideológica em relação ao planejamento estratégico e às PPPs, com medidas que visam a desburocratização de processos, o enxugamento dos prazos para a liberação de alvarás, bem como uma “maior transparência”. Como resultado disso, a Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente chega a receber prêmio de “Personalidade do ano de 2014” pela Cooperativa da Construção Civil do Ceará.

A reforma administrativa ainda continha outras determinações. Dentre as quais merece destaque a SEPLA, que perdeu suas funções de planejamento urbano, e que teve suas atribuições reunidas às da Secretaria Municipal de Administração - SMA, dando origem à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG.

Tal reforma tem gerado conflitos internos na Prefeitura. No caso, o IPLANFOR e a SEUMA vêm coordenando distintos processos de planejamento e revisões de leis urbanísticas, revelando a falta de diálogo na gestão e a precária intersetorialidade no âmbito tanto da política urbana como habitacional. Realce para o Projeto Fortaleza 2040, a cargo do IPLANFOR, que visa a elaboração de Plano Mestre Urbanístico, Plano de Mobilidade e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social que devem conter estratégias a serem implementadas até o horizonte do ano de 2040. Já a SEUMA ficou com a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS e a elaboração do novo Código de Obras e Posturas do Município, chamado de Código da Cidade. Pode-se observar também que os dois órgãos apresentam diferentes aproximações e campos de forças. O IPLANFOR

¹² Doutora em Arquitetura e Urbanismo com linha de pesquisa voltada para Urbanização e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), onde defendeu a tese "Intervenções Urbanas em Espaços de Desvalia. Transformar para Valorizar". Fez mestrado também na UFRN, cuja dissertação teve como título "O Plano Diretor como instrumento de gestão da cidade. O caso da cidade de Fortaleza". É especialista em Gestão e Finanças Públicas com foco em Estados e Municípios pela Universidade Federal do Ceará (UFC), na qual abordou o tema do incremento da receita municipal a partir da implantação de instrumentos urbanísticos, tendo como objeto de estudo o Município de Fortaleza. Desde o ano 2000, atua profissionalmente na área de Planejamento Urbano e Regional, no que se refere à elaboração de planos diretores para vários municípios do Estado do Ceará, planos de desenvolvimento local, planos de desenvolvimento regional, planos de governo, assim como no desenvolvimento de projetos urbanísticos e preparação e gerenciamento de programas de desenvolvimento da atividade turística sustentável, financiados por bancos de fomento (texto retirado do site da prefeitura - <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/perfis-secretarios-331>).

apresenta uma atuação mais próxima da HABITAFOR, e busca desempenhar processos com relativa participação dos movimentos sociais. A SEUMA, por sua vez, mostra-se bem mais próxima do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Ceará - SINDUSCON, assim como das entidades profissionais vinculadas ao setor de obras e projetos.

Vale destacar que no final de 2014, foi implementada a última reforma administrativa em Fortaleza. A partir da Lei Nº 0196, de 22 de dezembro de 2014, a então Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR foi transformada em uma secretaria, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional, a fim de promover um fortalecimento e uma maior independência do órgão.

O ano de 2015 foi marcado pela efetivação de um modelo de gestão onde a negociação das regras é feita entre o investidor e o Estado, de acordo com as demandas da iniciativa privada. Dito de outra forma, regulamentou-se a utilização de instrumentos de flexibilização urbana em Fortaleza. No caso, a Transferência do Direito de Construir¹³ e a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e do Direito de Construir¹⁴. É de outubro do mesmo ano a aprovação das últimas duas OUCs implementadas no município, a OUC Osório de Paiva¹⁵ e a OUC Parque Lagoa da Sapiranga¹⁶.

O SETOR PRIVADO E AS OUC DE FORTALEZA

Num contexto nacional, o começo dos anos 2000 é marcado pela substituição de um modelo de gestão neoliberal, com a eleição em 2002 de Luis Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores. De maneira análoga, ocorre a substituição dos modelos em âmbitos estadual e municipal. No governo do Estado do Ceará, Cid Gomes é eleito em 2006 pelo PSB, rompendo com um domínio de um grupo político que datava de 1986. Já no âmbito municipal, Luizianne Lins, também candidata pelo PT, foi eleita em 2004, impondo um novo modelo de gestão estabelecido pelo PMDB desde 1990.

Na prática, essas gestões pós-neoliberais, que no caso de Fortaleza eram presente em todas as esferas do poder executivo, garantiu uma agenda neodesenvolvimentista à administração pública. Além disso, no âmbito federal, o Estado, agora interventor, se tornaria agente de um “reformismo fraco [...] comprometidos com a decisão de não causar a radicalização que pregavam [anteriormente]” (SINGER, 2012, P.32-33). Em outras palavras, o Estado não entraria em confronto com o capital.

É dessa época, também, a definição de um projeto de cidade estruturado pela lógica de megaeventos esportivos. O que acarreta na construção de grandes equipamentos e instalações públicas, além da implantação de obras de infraestrutura urbana. Toda essa lógica vai contribuir para que o Estado sirva como o grande facilitador dos ganhos de capital por parte do setor privado.

Isto se torna claro até pelo regime das concessões adotadas no período. Ao invés de um regime onde a construção ou a reforma ficaria a cargo do ente privado que teria seu investimento

¹³ Lei Nº 10.333, de 01 de abril de 2015.

¹⁴ Lei Nº 10.335, de 01 de abril de 2015.

¹⁵ Lei Nº 10403, de 13 de outubro de 2015.

¹⁶ Lei Nº 10404, de 13 de outubro de 2015.

recuperado mediante a exploração da obra, o Poder Público estabeleceu um regime de concessões administrativas e patrocinadas¹⁷ (PPPs) que logo foi desvirtuado, gerando uma situação onde ente público bancou quase que totalmente os investimentos dessas grandes obras, como pode ser exemplificado em alguns dos estádios da Copa do Mundo de 2014.¹⁸

De fato, esse governo forte que realiza as obras, acaba por interferir na retração das grandes operações urbanas. Uma vez que as grandes obras seriam realizadas por essas grandes empresas mais em um regime de concessão da exploração do que em um regime de parceria para a construção. É importante também perceber, que essa não é uma visão global do setor privado. O mercado imobiliário e da construção civil, agora setorizado, interpreta diferentemente as potencialidades da OUCs.

Essa setorialização torna-se ainda mais perceptível com a chegada das grandes empresas nacionais de incorporação à Fortaleza a partir de 2007. Para Rufino (2016, p. 154) se trata, na maioria dos casos, “de grandes empresas do eixo Rio - São Paulo, que através da abertura de seus negócios no Novo Mercado da Bolsa de Valores ampliaram seu poder de investimento e criaram negócios em vários estados do Brasil”.

Porém, juntamente com o incorporador, chega também a grande empreiteira através dos grandes eventos. Uma vez que essas obras adquirem uma maior escala, as grandes empreiteiras do eixo Rio-São Paulo, dotadas de capacidade de investimento e de acervos técnicos que permitam assumir tais responsabilidades, acabam se apropriando das grandes obras públicas ofertadas no estado do Ceará. Isto que pode ser exemplificado pelo fato de que nenhuma das licitações das obras que compunham a matriz de responsabilidades de Fortaleza para a Copa do Mundo tivessem em sua composição ao menos uma empresa de São Paulo e, em vários casos, apresentassem capital aberto, como a Serveng Civilsan S/A, a DELTA Construções S/A, a Galvão Engenharia S/A e a Construtora Ferreira Guedes S/A¹⁹.

O fechado mercado imobiliário de Fortaleza implicaria em uma lógica distinta do mercado de grandes obras. “Para as empresas nacionais, por outro lado, a parceria com empresas locais parece estar implícita como condição para inserção no mercado imobiliário de Fortaleza, mais do que representar um meio para viabilizar o desenvolvimento da construção ou para ampliar o conhecimento do mercado local.” (RUFINO ,2016, p. 172). A autora ainda considera benefícios na parceria entre duas empresas: as empresas locais teriam uma maior proximidade com os proprietários de terra, com a burocracia administrativa e com políticos locais e as empresas nacionais teriam um custo menor, devido ao seu alto volume de produção. (RUFINO ,2016, p. 173-174).

Por conseguinte, as operações urbanas que surgem nesse período (OUC Jockey Clube, OUC Sítio Tunga, OUC Papicu) terão uma clara associação entre incorporadoras nacionais e proprietários de terra locais. De maneira correlata, a primeira operação (OUC Riacho Maceió), realizada no ano

¹⁷ Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

¹⁸ <https://copa2014curitiba.wordpress.com/2011/07/12/dinheiro-publico-sustenta-parcerias-em-estadios-da-copa/>

¹⁹ Esta última, a Construtora Ferreira Guedes S/A, foi a vencedora da licitação da construção do viaduto implantado no cruzamento da Av. Mutilo Borges e Av. Raul Barbosa. A Construtora que constitui uma das empresas do grupo Agis Engenharia e Construção, subcontratou a construtora local Rebar Service. Em fevereiro de 2016, uma parte da obra caiu e acabou matando dois operários. (<http://www.opovo.com.br/app/fortaleza/2016/02/22/noticiafortaleza,3578533/viaduto-desaba-na-avenida-murilo-borges-nesta-segunda.shtml>)

2000, também tinha aspectos semelhantes, porém ao analisar de forma mais ampla, ela apresenta um caráter distinto que deixa claro particularidades, diferenciando-a do primeiro grupo.

A Terra Brasilis, além de incorporadora da OUC Riacho Maceió, tinha a propriedade da terra. A necessidade de uma parceria com a Tecnisa, de São Paulo, vem da necessidade de conhecimento específico na construção de empreendimentos verticais, uma vez que seu campo de atuação se restringia aos grandes loteamentos.

OUC	Incorporador/ Investidor	Propriedade da terra
Foz Riacho Maceió	Norpar /Terra Brasilis e Tecnisa	Terra Brasilis
Dunas do Cocó	Proprietários dos terrenos da Operação	Manuel Dias Branco
Jockey Clube	Diagonal/ Rossi	Sociedade Jockey Clube/ Diagonal
Sítio Tunga	Brookfield Centro-Oeste Empreendimentos Imobiliários S.A.	FCM Comercial Ltda
Lagoa Papicu	Moura Doubeux	Otoch Empreendimentos
Osório de Paiva	Proprietários dos terrenos da Operação	
Lagoa da Sapiranga	Proprietários dos terrenos da Operação	

Fonte: Albuquerque, 2015, p. 276 adaptado/complementado pelos autores.

A REGULAÇÃO DAS OUCs NO PLANO DIRETOR

Por mais que a primeira Operação Urbana Consorciada em Fortaleza date do ano 2000, a presença desse instrumento na legislação municipal vem desde 1992, presente no Capítulo IV do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU. Isso demonstra que pelo menos no que diz respeito à presença em leis, o instrumento surgido em São Paulo como Operações Interligadas e definido pela primeira vez através da Lei de Desfavelamento²⁰ de 1986 (ROLNIK, 2015, p.326), não demora a surgir na capital cearense.

Contudo, ainda que se fizesse presente no PDDU, em um dos três artigos que tratavam desse tema, era indicado que uma outra lei de iniciativa do Poder Executivo deveria regulamentar esse instrumento, indicando “as áreas onde seria permitida a implantação de operações urbanas consorciadas, as formas de participação dos interessados e a destinação dos recursos da operação” (FORTALEZA, 1992, art. 10 - 12).

Esta lei que serviria de regulamentação nunca foi feita. Todavia isso não tornou impeditivo que no ano 2000, fosse aprovada a OUC Parque Foz Riacho Maceió. No ano seguinte, com o Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, a regulamentação e a efetivação a nível federal das operações²¹, elas logo seriam efetivamente incorporadas enquanto instrumento da política urbana de Fortaleza, instituídas jurídico e politicamente. Por conta disso, a lei de criação da OUC Riacho Maceió foi republicada, respeitando em alguns pontos, o que estava disposto no Estatuto da Cidade. Ainda sob as mesmas diretrizes e regime jurídico do PDDU, foram criadas outras duas operações: a OUC Dunas do Cocó e a OUC Jockey Club.

²⁰ Lei Municipal de São Paulo Nº 10209, de 1986.

²¹ Tratada pelo Estatuto da Cidade na Seção X - Das operações urbanas consorciadas.

Em 2009, é aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Nele, o tema das operações urbanas tem uma seção inteira apenas para sua caracterização (Seção VIII - Das Operações Urbanas Consorciadas, presente no capítulo IX - Dos Instrumentos de Política Urbana), bem como disposições sobre seu funcionamento. Ao comparar o que havia sido definido pelo novo Plano Diretor Participativo com o Estatuto, é evidente que a lei federal serviu de base para a primeira. Entretanto, algumas modificações foram realizadas no corpo da lei original.

A primeira delas aparece logo na caracterização da definição e dos objetivos. No art. 32 do Estatuto, ao tratar da definição de uma OUC, a legislação federal entende que:

§ 1º. 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]

A redação da lei municipal, entretanto, substitui o que está grifado por “com o objetivo de promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano.” (FORTALEZA, 2009, art. 242). A partir disso, é possível perceber que, pela forma que está disposto no Plano Diretor, seria possível uma leitura mais genérica e menos definida dos objetivos do instrumento.

A segunda modificação corresponde ao acréscimo da previsão nas operações de implementação de “planos e projetos especiais do PDP” como medidas das Operações Urbanas (FORTALEZA, 2009, art. 242 II), não previsto na lei do Estatuto.

Uma terceira alteração realizada, foi no que trata dos requisitos mínimos que uma lei específica de criação de um OUC deveria conter. No artigo 244, foram acrescentadas como obrigações “VI — solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores; [...] VIII — regulamentação do Conselho de Gestão de cada operação urbana consorciada com a participação de agentes do poder público e da sociedade civil envolvidos na operação” (FORTALEZA, 2009, art. 244).

A possibilidade de perímetros descontínuos, apresentada pelo plano diretor, com o objetivo viabilizar a captação e a aplicação de recursos entre territórios que se distinguem pelo “ponto de vista de valorização imobiliária e da problemática socioambiental” (FORTALEZA, 2009, art. 244, § 1º), foi uma das novidades surgidas na lei municipal. Talvez essa adição possa ser considerada um pequeno avanço, uma vez que a restrição da aplicação dos recursos no perímetro da operação poderia “engessar possibilidades de transferência da arrecadação obtida em uma área sujeita à operação urbana para outras passíveis de adensamento habitacional” (MARICATO, FERREIRA, 2012, p.12).

Ficou também definido que, nas fases de elaboração e implementação, os instrumentos de gestão democráticas das OUCs seriam o Conselho da Cidade - CONCIDADE (FORTALEZA, 2009, art. 248), bem como a possibilidade de utilização dos instrumentos de participação popular, entre eles se destacam a realização de audiências, debates e consulta públicas, além da Veto Popular, do Plebiscito e do Referendo. (FORTALEZA, 2009, art. 244, § 4º). Por fim, definiu-se o limite de quatro para o índice de aproveitamento máximo nas áreas das OUCs. (FORTALEZA, 2009, art. 247).

Importante destacar também as áreas definidas no PDP como prioritárias para a implantação das OUC, as quais incluem eixos viários importantes, Zona Especial de Orla (ZEPO), Zona Especial de

Dinamização Urbana e Socioeconômica (ZEDUS), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Macrozona de Proteção Ambiental (art. 243). Aqui a palavra “prioritária” utilizada na redação da lei tem possibilitado o município a não se sentir obrigado de realizar Operações nestas determinadas áreas, muito menos a ser impedido de realizá-las qualquer área não listada, visto que partem da interpretação que “prioritário” é diferente de obrigação e de restrição.

Outro ponto importante neste mesmo artigo é a inclusão das ZEIS e do Macrozoneamento Ambiental como áreas prioritárias para realização de Operações, chegando em alguns casos a serem requisitos para a implementação de algumas destas, como o caso das ZEIS de vazão da Praia do Futuro, o que neste caso restringe a possibilidade de execução destas já que os empreendedores privados até o momento não demonstram interesse em parcerias que envolvam a realização de Habitação de Interesse Social - HIS. E em outros casos abriria a possibilidade de flexibilização de área já protegidas, como no caso das Zonas de Proteção Ambiental e de Interesse Ambiental.

Feito esse compilado, fica claro a paradoxalidade do PDP, uma vez que ele regulamenta a OUC a nível municipal, instrumento que reflete os anseios do mercado imobiliário por uma flexibilização urbana, ao mesmo tempo que estabelece critérios que a torna mais restritiva e garante formas reais de participação popular. Fatos que demonstram a ambivalência de uma lei que tinha em seu debate a confrontação de dois campos distintos, como relatado por Pequeno (2015, p. 18-19): por um lado estavam os órgãos governamentais e o setor privado, personificado no mercado imobiliário e da construção civil e de outro lado estavam os movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs e as universidades.

QUADRO GERAL DAS OUC POR GESTÃO

A fim de perceber as similaridades e as diferenças entre as diferentes OUCs implementadas, e se estas possuem alguma reação temporal ou com a gestão municipal, foi elaborada uma matriz de atendimento à critérios específicos considerados importantes a partir da leitura da legislação específica.

Quadro 1. Sistematização das OUCs aprovadas em Fortaleza até 2016

		OUC Riacho Maceió	OUC Dunas do Cocó	OUC Jockey Clube	OUC Sítio Tunga	OUC Lagoa do Papicu	OUC Osório de Paiva	OUC Lagoa da Sapiranga
Gestão que criou	Juraci							
	Luizianne							
	Roberto Cláudio							
Secretaria responsável	SMDT							
	SEINF							
	SEUMA							
Andamento	Executadas							
	Paralisadas							
	Em execução							
Regionais	SER II							
	SER III							
	SER V							
	SER VI							
Localização	A. de influência do mercado imob.							
	A. de estruturação do setor terciário							
Ente privado	Definido							
	Indefinido							
Tamanho	< 200.000 m ²							
	200.000 - 400.000 m ²							
	> 400.000 m ²							
Objeto da operação	Residencial			*				
	Hoteleiro							
	Hospitalar							
	Comercial							
	Serviço							
	Indefinido (empreendimentos imobiliários)							
Uso verificado após concl. das obras	Residencial							
	Hoteleiro							
	Hospitalar							
	Comercial / serviços							

Fonte: Legislação de criação de cada OUC (Lei 8503/2000/2002, Lei 8915/2004, Lei 9333/2007, Lei 9778/2011, Lei 9857/2011, Lei 10403/2015 e Lei 10404/2015). Sistematização LEHAB, 2016.

PORTE DAS OUCS

A gestão do Juraci, responsável pelas duas primeiras operações, apresenta características a que um primeiro momento podem soar bem antagônicas. De acordo com as leis específicas de criação das operações, a OUC Riacho Maceió tem cerca de 30.060 m², enquanto que a OUC Dunas do Cocó apresenta uma área mais de 110 vezes maior, com cerca de 337.0000 m². Enquanto a primeira define seu ente privado, a segunda o deixa em aberto, aumentando assim a possibilidade de arrecadação. Apesar dessas diferenças, ambas apresentam a titularidade de apenas um proprietário dos terrenos privados dentro do limite da poligonal (ALBUQUERQUE, 2015, p. 276). Além disso, é verificado que ambas possuem como objeto da operação empreendimentos de uso residencial, o que difere dos padrões adotados pela gestão seguinte.

A gestão petista de Luizianne Lins criou três operações. O padrão adotado se torna nítido, todas elas (OUC Jockey Clube, OUC Sítio Tunga, OUC Lagoa do Papicu) têm áreas próximas a 200.000 m². Além disso, todas elas definem os entes privados, configurando assim o uso desse instrumento para intervenções pontuais, ou seja, para a implementação de empreendimentos específicos. Um terceiro ponto que difere do padrão adotado na gestão pmdebista é o acréscimo do uso comercial aos objetos dessas operações²².

A utilização desse instrumento pela gestão de Roberto Cláudio é definida por uma adoção de uma visão mais estratégica. Às áreas das OUCs implementadas (OUC Osório de Paiva e OUC Lagoa da Sapiroanga) aumentam de porte quando comparado com as da gestão anterior, explicado, talvez, pela indefinição do ente privado. Agora, as OUCs não mais seriam objeto de ações específicas e serviriam para implementação de diversos empreendimentos comerciais e de serviços. Nota-se que o uso residencial não é mais prioritário para o objeto dessas operações.²³

LOCALIZAÇÃO

Quando comparadas com a divisão administrativa adotada pela prefeitura, verifica-se que há uma certa desproporcionalidade, uma vez que quatro das sete operações se encontram numa mesma regional, a Secretaria Executiva Regional dois - SER2. As regionais três (SER3), cinco (SER5) e seis (SER6) apresentam uma operação cada.

As OUCs realizadas nos mandatos do Juraci e da Luizianne tendiam a se concentrar em regiões lindeiras ao centro histórico, bem como a Secretaria Executiva Regional do Centro - SERCEFOR. Apenas na gestão do Roberto Cláudio, essa lógica é alterada com a implantação de operações em posições mais periféricas.

Entretanto, para melhor compreender a espacialização delas, torna-se necessário uma análise de como as dinâmicas imobiliárias interferem em seus posicionamentos. Sobre a interferência do setor imobiliário, Pequeno (2015, p.24) considera que a atuação se concentrava em poucos bairros até meados dos anos 2000, período em que ela passa a se expandir, emergindo em volta de “centralidades que se reconfiguram por meio da implantação de centros comerciais e de serviços, assim como ao longo do eixo de segregação ao sudeste, revelando a especulação imobiliária decorrentes de grandes terrenos vazios” (Figura 2).

Quando comparada essa atuação com as OUCs existentes, percebe que seis delas estão localizadas em áreas próximas a essas dinâmicas. A OUC Riacho Maceió, primeira implantada, tem seus estudos realizados por volta do ano de 1997, o que poder ser relevante para ela ser a única dentro do polígono tradicional de atuação do mercado imobiliário. As OUC Dunas do Cocó, OUC Sítio Tunga e OUC Lagoa da Sapiroanga apresentam em suas características a implantação de residências, justamente o que foi percebido por Pequeno (2015, p.24) quando trata do “eixo de segregação ao sudeste”, a Avenida Washington Soares. Ainda de acordo com as dinâmicas percebidas por ele, as OUC Jockey Clube e a OUC Lagoa do Papicu, geradoras de uma nova

²² A OUC Jockey Clube, em sua lei específica, não define os usos adotados, utilizando apenas o termo “empreendimentos”, porém para essa análise adotou-se o uso dos empreendimentos construídos dentro da poligonal.

²³ Em uma leitura superficial, identifica-se que o instrumento utilizado para a realização de flexibilização dos parâmetros para a implementação de empreendimentos imobiliários específicos passaria a ser a Outorga Onerosa, regulamentada no mesmo ano que as OUCs Osório de Paiva e Lagoa da Sapiroanga. Porém, essa afirmação ainda necessita de posterior comprovação.

centralidade, têm em seus objetos a implantação de empreendimentos do tipo shopping center e, no caso da primeira, também um hospital.

Numa leitura preliminar a OUC Osório de Paiva aparentemente não estava vinculada a essas dinâmicas, para entender a razão de sua implantação, comparou-se com os eixos de estruturação do setor terciário também delimitados por Pequeno (2015, p.22). Para o autor, o comércio, os serviços e mesmo as instituições governamentais ainda tem uma “forte concentração no centro tradicional e nos bairros vizinhos ao leste” (PEQUENO, 2015, p.22) porém, ainda nos anos de 1970, este setor terciário passa a se deslocar através de novos centros empresariais e shopping centers. Outro ponto dessa nova estruturação é “em função de seus vínculos aos eixos de expansão urbana da metrópole” (PEQUENO, 2015, p.22), correspondentes as áreas de influência das Avenidas Washington Soares e Osório de Paiva. Quando comparadas com esses dois eixos de estruturação, fica claro que todas as OUCs acabam por se concentrar nesses dois corredores, que concentram a expansão do setor terciário (Figura 3).

Maricato e Ferreira (2012, p.11) conseguem sintetizar essa situação ao considerar que as Operações Urbanas Consorciadas acabam servindo para “a construção de novas centralidades urbanas, segregadas e marcadas por signos de distinção, em direção a áreas pouco ocupadas, (...) elas contribuem para esvaziar os esforços de recuperação dos centros históricos já que são prioridade para o investimento público e mais vantajosas para o capital privado”.

Figura 2. OUCs em Fortaleza e espaço do mercado imobiliário.

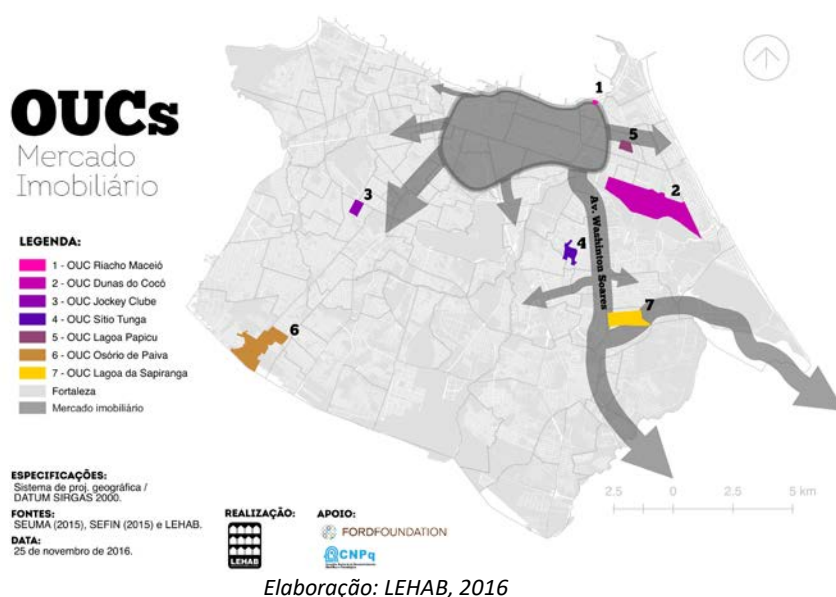
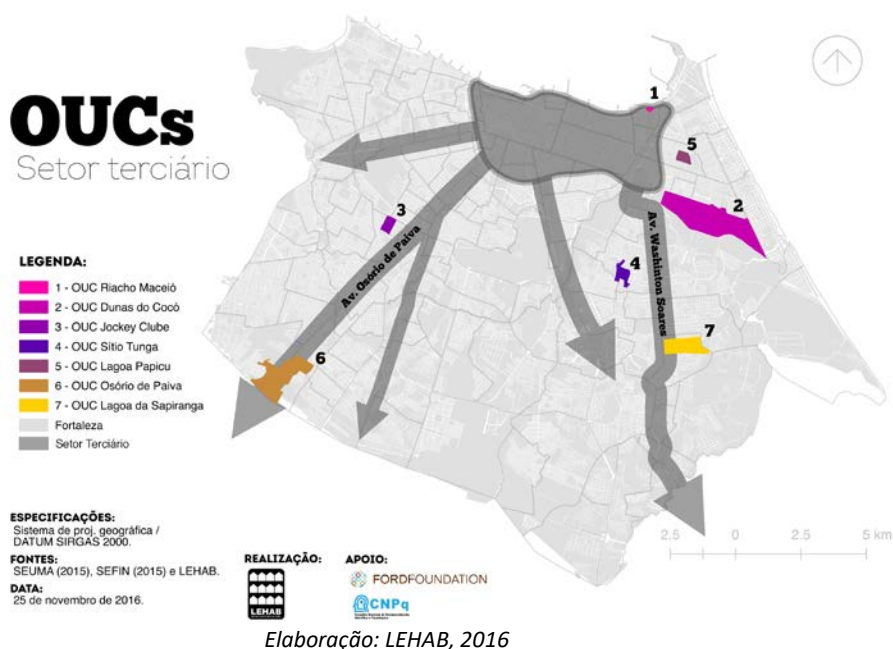


Figura 3. OUCs e a expansão do setor terciário.



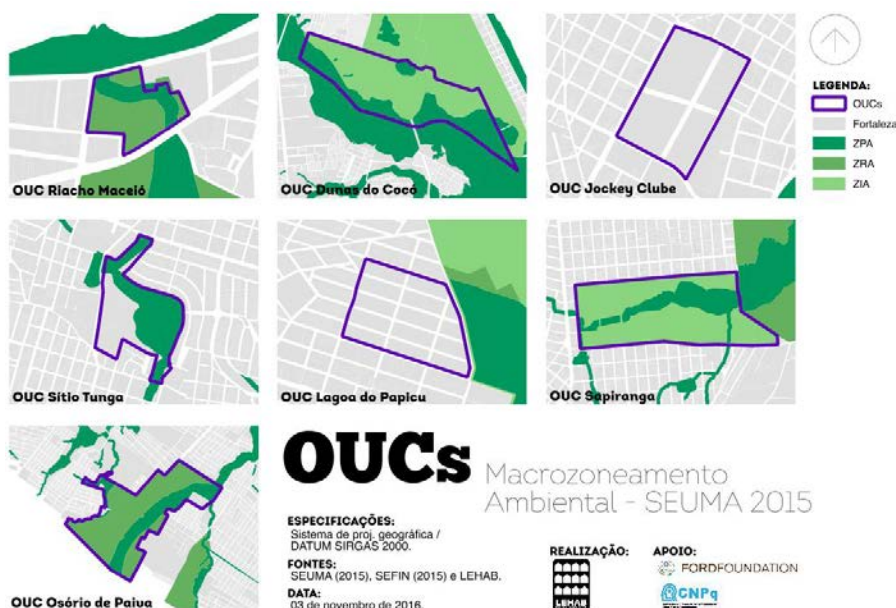
MACROZONEAMENTO E A FLEXIBILIZAÇÃO URBANA

Como comentado anteriormente, as Operações aprovadas em Fortaleza estão concentradas principalmente no setor nordeste da cidade em bairros de interesse do capital imobiliário, expandindo-se, mais recentemente, em direção aos corredores de expansão do setor terciário da cidade. Porém, para entender melhor aspectos relacionados a inserção urbana e a adequação à legislação, é importante observar também em que zonas de macrozoneamento ambiental, estabelecido pelo Plano Diretor do município, estas parcerias estão ocorrendo. O que para o caso de Fortaleza chama a atenção pela grande concentração dentro de áreas de proteção e preservação ambiental.

Ao sobrepor a informação georeferenciada do perímetro das OUCs aprovadas sobre o macrozoneamento do município é possível constatar que das 7 operações firmadas apenas duas delas, a da Lagoa do Papicu e a do Jockey Club, não se sobrepõem ao macrozoneamento ambiental. E das 5 restantes, 3 delas (Riacho Maceió, Sapiranga e Osório de Paiva) têm quase a totalidade de sua área dentro da Macrozona Ambiental (Figura 4). Somando as áreas totais das sete operações constata-se que mais de 88% deste total se encontra dentro do macrozoneamento ambiental.

A Macrozona de proteção ambiental é definida no Plano Diretor (PDP - 2009) como sendo aquela “composta por ecossistemas de interesse ambiental, bem como por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis” (Art. 59). Dentre seus objetivos estão o de recuperar, proteger e preservar os ecossistemas nela presente; controlar o uso e ocupação; e limitar a expansão urbana. Mesmo assim, a sobreposição das OUCs ocorre sobre as três zonas do macrozoneamento ambiental, sendo estas: Zona de Interesse Ambiental (ZIA), Zona de Recuperação Ambiental (ZRA) e Zona de Preservação Ambiental (ZPA).

Figura 4. Localização das OUC frente ao zoneamento ambiental do município.



Fonte: SEUMA, 2015/PDP, 2009; leis de criação das Operações Urbanas.
 Elaboração: LEHAB/Holanda, 2016. Mapa elaborado a partir do zoneamento do Plano Diretor Participativo (Lei Nº 62 de 2009), segundo base de dados disponibilizada pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, SEUMA, em 2015.

Este fato foi possível porque, como explicado anteriormente, o PDP na sessão sobre as Operações Urbanas Consorciadas estabelece o macrozoneamento ambiental como uma das áreas prioritárias para implantação destes instrumentos, mesmo que na mesma lei ao definir cada zona da macrozona ambiental este instrumento não seja apontado para nenhuma delas. Abrindo-se assim, a possibilidade de que o uso desse instrumento entre em conflito com os objetivos destas zonas, uma vez que, para atingir os objetivos listados acima, essas áreas possuem potenciais de ocupação e construção baixíssimos, no caso das duas primeiras, e nulo no caso da última, e as OUCs ainda permitem, entre outras medidas, “a modificação dos parâmetros e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo” (FORTALEZA, 2009, PDP, art. 242).

No caso da Operação Urbana do Riacho Maceió existe a particularidade de que esta foi formulada ainda na vigência do Plano Diretor anterior de 1992²⁴. O que, neste caso, é ainda mais grave pois, quase todo o terreno OUC era definido na época como Área de Preservação Ambiental, “*non aedificandi*”. E é exatamente aí o primeiro ponto de flexibilização urbana que esta operação traz. O zoneamento do Plano Diretor é alterado dentro da lei de criação da OUC, reduzindo a área de preservação permanente, que passa, assim como a área de proteção, a permitir os mesmos parâmetros urbanos dispostos para a Área de Orla Marítima Meireles/Mucuripe.²⁵

²⁴ Lei nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992

²⁵ Segundo o Plano Diretor de 1992 a área de preservação é não edificante e a área de proteção tem como parâmetros principais o i.a. igual a 0,6 e altura máxima de 15m. Com a mudança para os mesmos parâmetros da área de Orla Meireles/Mucuripe (trecho IV) o i.a. passa a ser 3 e a altura máxima passa a ser 72m.

A outra grande flexibilização imposta pela lei de criação dessa OUC foi a liberação do Índice de Aproveitamento (I.A.) destas áreas, outra zona de proteção e preservação ambiental, para 4 (quatro), com a permissão, se o empreendedor assim o desejar, para que seja computado ao I.A. o potencial construtivo “perdido” para abertura de via paisagística na área. Assim, considerando as áreas explicitadas nesta lei, o Índice de Aproveitamento ao qual se permitiu chegar no terreno foi de 5.42, lembrando que esta área era destinada a proteção ambiental e preservação ambiental, cujos I.A. eram 0,6 e 0 respectivamente.

Dentre as flexibilizações para este caso, destaca-se também a permissão de construção de empreendimento do tipo hospedagem, em vias locais, com porte acima do permitido por lei pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LUOS/1996) e em área onde era permitido apenas o uso unifamiliar.

Toda essa flexibilização oferecida, pelo Município, à empresa que firmou a parceria, Nordeste Participações Ltda., atualmente Terra Brasilis, teve como contrapartida desta a execução do projeto do parque do Riacho Maceió. O qual ainda renasceu como área de preservação e proteção ambiental e cujas obras tiveram início e finalização apenas na primeira gestão do Roberto Cláudio.

Assim, quando executada, em 2015, a OUC do Riacho Maceió, seguiu tal e qual a flexibilização disposta na sua lei de criação que data de 2000 e atualizada em 2002, mesmo quando esta teria um prazo máximo de vigência de 10 anos vencidos em 2012²⁶. Deste modo, o município deveria ter adequado o convênio as exigências do novo Plano Diretor, como por exemplo, a definição de Índice de Aproveitamento máximo de 4 (quatro) para as Operações, e o conteúdo mínimo da lei que não é contemplado.

As OUCs que se seguiram depois do Riacho Maceió apresentaram, todas elas, flexibilizações urbanas, todavia é possível observar que a segunda Operação da gestão do Juraci (OUC Dunas) e as duas que se seguiram na gestão da Luisianne (OUCs Jockey e Sítio Tunga) tiveram um menor número de alterações dos parâmetros urbanos definidos para a área, como pode ser observado na sistematização dessas alterações realizadas no Quadro 1.

A intensificação da flexibilização e alteração dos parâmetros começa a voltar enquanto política pública na OUC da Lagoa do Papicu e nas duas últimas operações com convênio firmado e publicado em lei em 2015²⁷, na gestão do prefeito Roberto Cláudio.

Essas duas últimas Operações assinadas têm em comum a data da divulgação da sua lei de criação, ambas publicadas no diário oficial do dia 19 de outubro de 2015; o conteúdo da lei que possui o mesmo texto base; a não identificação nominal do parceiro privado como acontece nas operações anteriores, nestas o convênio é firmado entre a SEUMA e os proprietários dos terrenos localizados na área de que trata a Lei; o loteamento para uso residência, de comércio e de serviços; e por último a flexibilização de alguns parâmetros urbanos. Destaca-se o fato de que ambas estão inseridas quase que totalmente em áreas de proteção e preservação ambiental.

No caso da OUC da Lagoa da Sapiranga, o perímetro definido para a operação está completamente inserido dentro do macrozoneamento ambiental do PDP/2009, contemplando a Zona de Preservação ambiental (ZPA) do entorno da Lagoa da Sapiranga e pequeno afluente do Rio Cocó, e

²⁶ Art. 15 da Lei n° 8503 de 26 de dezembro de 2000, republicada em 2002.

²⁷ Lei 10403/2015 e Lei 10404/2015

a Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba (ZIA-Sabiaguaba) do entorno da referida Lagoa. Destaca-se ainda que a lei de criação da dita parceria modifica o Índice de Aproveitamento máximo da ZIA da Sabiaguaba de 0,5, ou seja, duplica o potencial construtivo da zona.

Já na Operação da Osório de Paiva, o Índice de Aproveitamento é quase triplicado na Zona de Recuperação Ambiental na qual está inserida a poligonal de intervenção, passando de 0,6 para 1,5. Neste caso, chama a atenção também na alteração da altura máxima permitida para as edificações, que segundo o Plano Diretor é de apenas 15m e com a OUC passaria para 25m e em alguns trechos para 48m. São alteradas também a taxa de ocupação, que passa de 33% para 60%, e a taxa de permeabilidade de 50% para 30%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do revisado anteriormente pode-se perceber que as Operações Urbanas em Fortaleza têm experimentado uma ligeira evolução quanto ao porte das mesmas e a complexidade de seus arranjos. Enquanto na primeira temos um porte muito pequeno e direção para a realização de um único empreendimento, nas duas últimas se percebe uma pequena complexização de seus arranjos a partir da primeira tentativa de implementar a venda de CEPACs no município, todavia estas ainda não foram implementadas e não são detalhadas na lei de suas respectivas operações, ficando assim muito vago como seria a implementação desse certificado no município. Parte destas mudanças podem ser asseguradas devido às reformas administrativa da última gestão, que apresenta um ideário fortemente neoliberal e a com a força que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente e sua secretária vem ganhando, apostando cada vez mais nas Parcerias Público Privadas como ferramentas da política e da transformação urbana.

Destaca-se que a SEUMA vem afinando seu discurso em eventos públicos sobre as vantagens para a cidade e para o privado, “a cidade como negócio”, na realização de PPPs e OUCs. Esta mesma secretaria tem articulado a contratação de uma equipe terceirizada para estudar e e identificar possíveis parcerias novas Operações e disponibilizar isso para investidores interessados.

Outras características das OUCs que foram possíveis de serem identificadas entre as diferentes gestões foi quanto a localização frente ao zoneamento urbano e aos diferentes setores da cidade. Nos casos estudados é notório que tanto na gestão do Juraci como na do Roberto Cláudio, as Zonas de Proteção e Preservação Ambiental foram alvos prioritários das Operações deste período. Assim essas áreas destinadas a proteger e preservar os recursos naturais da cidade passam a sofrer uma disvirtuação de sua essência e funcionam como exelentes áreas para negócios urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE., Carla Camila Girão. Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza – CE. 2015. 226 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Fortaleza, 2015.
- BATISTELA, Marcos. Operações Urbanas Consorciadas. In: DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Org.). Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 323-342.

- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Estatuto da cidade (2002). Estatuto da cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 2009.
- Machado, Eduardo Gomes. Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003- 2008). 2011. 450f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRI, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/são Paulo: Sergio Antônio Fabris Editor, 2012.
- MONTADON, Daniel; SOUZA, Felipe Francisco de. Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007. 160 p.
- PEQUENO, Renato. Projeto e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (Org.). Fortaleza: Os impactos da Copa do Mundo 2014. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015. p. 17-54.
- PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de interesse social em Fortaleza. In: XIV Encontro Nacional DA ANPUR, 05., 2011, Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/renato_pequeno.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. 324 p.
- RUFINO, Beatriz. Incorporação da metrópole: Transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume, 2016. 328 p.
- SINGER, André. Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012. 232 p.