



O instrumento operação urbana consorciada como agente de desurbanidade: o caso da Lagoa do Papicu

El instrumento operación urbana intercalada como agente de desurbanidade: el caso della Laguna del Papicu

*Paula Vale de Paula, Universidade Federal do Ceará,
paulavaledepaula@yahoo.com.br*

Resumo

O artigo procura analisar a relação entre a aplicação do instrumento da Operação Urbana Consorciada, através da sua gestão pública e dos arranjos urbanísticos obtidos, e a urbanidade – ou desurbanidade – gerada por esses arranjos, procurando entender em que medida o estado neoliberal afeta espaço produzido pelo instrumento. Para tanto, o artigo se organiza em três partes, a saber: primeiro, a análise do termo urbanidade no seu contexto atual e de diretrizes capazes de gerar urbanidade, bem como a ideia de desurbanidade, em seguida, a análise do instrumento da Operação Urbana Consorciada na sua configuração atual e seus resultados territoriais, e, por fim, uma relação entre os resultados da OUC e como esses resultados alteram e/ou prejudicam a urbanidade do espaço, tomando como caso de estudo a OUC Lagoa do Papicu, em Fortaleza-CE. A pertinência desse artigo, inserido em uma pesquisa mais ampla, se justifica em função da escassez de estudos relacionando a aplicação do instrumento OUC e a desurbanidade dos espaços resultantes, o que é de fundamentação importância diante de um cenário neoliberal de financeirização da cidade que tende a provocar, conforme será exposto nesse estudo, uma situação de urbanidade ameaçada.

Palavras Chave: Financeirização da Cidade. Operação Urbana Consorciada. Urbanidade. Desurbanidade. Lagoa do Papicu.

Resumen

El artículo analiza la relación entre la aplicación del Instrumento de Operación Urbana intercalada a través de su gestión pública y las disposiciones urbanísticas obtenidas, y la urbanidad - o desurbanidad - generada por estas disposiciones, tratando de comprender en qué medida el Estado neoliberal afecta el espacio producido por el instrumento. Por lo tanto, el artículo está organizado en tres partes, a saber: en primer lugar, el análisis de la urbanidad en su contexto actual y de las directrices capaces de generar urbanidad, así como la idea de desurbanidad, en continuación el análisis del instrumento de la Operación Urbana intercalada en su configuración actual y sus resultados territoriales, y, finalmente, una relación entre los resultados de la OUC y cómo estos resultados cambian y/o dañan la urbanidad del espacio, tomando como caso de estudio la OUC Laguna Papicu en Fortaleza CE. La relevancia de este artículo, que se inserta en un estudio más amplio, se justifica debido a la falta de estudios que evalúan la aplicación del instrumento OUC y la desurbanidad de los espacios resultantes, importante ante un escenario neoliberal de la financiarización de la ciudad que tiende a causar, tal como se expone en este estudio, una situación de urbanidad amenazada.

Palabras Clave: Financiarización de la ciudad. Operación urbana intercalada. Urbanidad. Desurbanidad. Laguna Papicu.

INTRODUÇÃO

A modificação e a expansão da cidade, no século XXI, são marcadas por um cenário neoliberal, onde os interesses mercadológicos predominam sobre a ação do Estado e das diversas camadas sociais, gerando um crescimento desregulado, formado por espaços fragmentados em ilhas privadas e isoladas, ao mesmo tempo que suscita um espaço público residual inóspito. Essa condição de crescimento desregulado e baseado no interesse privado provoca uma situação de urbanidade ameaçada (BENETTI, 2012).

A legislação brasileira, na tentativa de combater esse cenário e garantir o direito à cidade, sancionou em 10 de julho de 2001, a lei 10.257, denominada de Estatuto da Cidade (EC). Em um contexto de luta pela instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades, o estatuto veio como resposta às exigências dos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e tornou-se um marco para a democratização da gestão urbana. O estatuto regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos que deveriam, na prática, conduzir ao desenvolvimento mais justo, preocupado com os interesses das diversas camadas e com a participação popular na tomada de decisões.

Entretanto, o que se observa na prática desses instrumentos é uma moldura legal pouco definida, deixando margem a interpretação mercadológica, conforme convém ao interesse privado, o que acarreta em uma financeirização da cidade. Desse modo, ficam evidentes o protagonismo do mercado, um reduzido papel do Estado como controlador e uma pequena ou nenhuma participação

popular. Com isso, o próprio instrumento que na teoria busca um crescimento mais regulado e igualitário, quando mal utilizado, acaba agravando ainda mais a situação de urbanidade ameaçada.

Nesse contexto, o artigo procura analisar o instrumento da Operação Urbana Consorciada como mecanismo de financeirização da cidade, na medida que serve muito mais aos interesses privados que ao desenvolvimento de uma cidade justa e igualitária, e sua relação com a desurbanidade observada nos espaços onde o instrumento é aplicado, revelando as consequências negativas dessa financeirização.

URBANIDADE E DESURBANIDADE

O termo urbanidade, no seu conceito tradicional, refere-se à qualidade daquele que vive na cidade, à cortesia, à civilidade, à afabilidade. Entretanto, após o fracasso das cidades planejadas no movimento moderno, que saíam inteiramente desenhadas das pranchetas e cujo racionalismo funcional segregava as cidades por funções de modo taylorizado, o termo assumiu outras conotações, quando se passou a uma “busca pela urbanidade perdida” ocorrida nas cidades modernas.

Nesse momento, o termo adquiriu uma conotação mais abrangente e, até mesmo, mais abstrata: alguns autores utilizam o conceito tradicional, referindo-se, entretanto, a cidade, e definem urbanidade como um lugar que acolhe ou recebe pessoas com civilidade, polidez e cortesia (AGUIAR, 2012); outros utilizam as qualidades de cortesia e afabilidade às interações entre as pessoas, empregando o conceito de urbanidade como algo que envolve certa intensidade de relações nas quais existam cortesia e afabilidade (GONÇALVES, 2010); há ainda quem define urbanidade de maneira mais precisa, afirmando que se trata de um alto índice de interações sociais num determinado espaço urbano exercida de maneira contínua no tempo (PEREIRA, 2003).

Além disso, alguns autores escreveram sobre urbanidade, sem sequer referir-se explicitamente ao termo, apenas propondo diretrizes para a cidade que, quando aplicadas, gerariam urbanidade. Jane Jacobs, em seu livro “Morte e vida das grandes cidades americanas”, é uma referência nisso. Jacobs propõe, em seu livro, quatro condições para a diversidade urbana, que podem perfeitamente ser critérios capazes de condicionar também a urbanidade de um lugar, a saber: a necessidade de usos principais combinados, abordando a importância de um distrito em atender mais de uma atividade principal, garantindo com isso a presença de pessoas em diferentes horários e por diferentes motivos; a necessidade de quadras curtas, capaz de possibilitar o encontro de esquinas e a mudança de sentido com frequência; a diversidade de edifícios, com idades e estados de conservação variados; e uma alta densidade urbana, com pessoas utilizando-o de diferentes modos e, inclusive, morando ali.

Ainda que o conceito seja abrangente, abstrato e até mesmo não consolidado entre todos os autores, havendo divergências de interpretação, algumas diretrizes são abordadas de modo geral por um número relevante de autores, apontando possíveis caminhos na busca de um espaço

urbano com maior grau de urbanidade. Essas diretrizes serão aqui analisadas e, em seguida, confrontadas como a produção atual da cidade.

DIVERSIDADE DE USOS DO SOLO E ATIVIDADES

Para muitos autores, a questão chave da urbanidade é o alto índice de interações sociais em um determinado espaço. Desse modo, o espaço que consegue gerar e reunir o maior número de interações sociais por mais tempo, seria, portanto, o espaço com maior grau de urbanidade. Para que isso seja possível, é de fundamental importância que o espaço em questão congregue diversos usos, garantindo, assim, a permanência de pessoas por diferentes motivações e em diferentes horários. Essa diretriz, como vimos, vai de encontro com a condição de “usos combinados” sugerida por Jacobs. A autora afirma ainda a relevância do uso residencial nessa lógica, pois garante a permanência das pessoas no espaço. Segundo Jacobs, a questão da diversidade de usos, além de garantir vitalidade ao espaço, impacta positivamente na economia local.

DIVERSIDADE SOCIAL

Se o alto índice de interações sociais é a chave para a urbanidade, tão importante quanto à quantidade de interações, é a qualidade e a diversidade dessas interações. Desse modo, para que haja diversidade nas relações sociais desenvolvidas em um determinado lugar, é fundamental a presença de diversas classes sociais ocupando o mesmo espaço. Conclui-se, portanto, que a urbanidade exige uma cidade não segregada socialmente (PEREIRA, 2003).

DIVERSIDADE DOS EDIFÍCIOS E AUSÊNCIA DE TIPOLOGIAS ARQUITETÔNICAS SEGREGATIVAS

Outra condição abordada por Jacobs é a presença de edifícios com idades e graus de conservação diferenciados, de modo a gerar diversidade arquitetônica, criando uma paisagem urbana interessante e agradável. Além disso, é importante que os edifícios não se fechem ao espaço urbano, de modo que haja uma boa interface entre o público e o privado. Essa relação entre os edifícios e o espaço pode ser gerada através do que Jacobs chama de “fachadas ativas” e, quando positiva, permite os “olhos da rua” abordados pela autora, onde a presença de pessoas nos edifícios que podem observar a rua garante uma vigilância natural e, conseqüentemente, maior grau de segurança ao espaço e as pessoas que o usufruem.

ESPAÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE E MULTIFUNCIONAIS

Além de uma boa interface entre os espaços públicos e privados, é importante que esses espaços públicos tenham boas qualidades e sejam convidativos, ou seja, apresentem diferentes funções a fim de receber o maior número de pessoas. Richard Rogers, em seu livro “Cidades para um pequeno planeta” afirma que o desaparecimento de espaços públicos multifuncionais pode gerar terríveis conseqüências sociais pois “à medida que a vitalidade dos espaços públicos diminui, perdemos o hábito de participar da vida urbana da rua. O policiamento natural ou espontâneo das ruas, aquele produzidos pela própria presença das pessoas, é substituído pela segurança oficial e a própria cidade

torna-se menos hospitaleira e mais alienante” (ROGERS, 2001). Pode-se, aqui, interligar os “olhos da rua” de Jacobs ao “policiamento natural” de Rogers: enquanto o primeiro diz respeito à vigilância gerada pelas pessoas presentes nas edificações para com o espaço público, o segundo aborda a própria vigilância gerada pelo movimento das pessoas nesses espaços. Ambos, entretanto, afirmam que a presença das pessoas cria uma maior segurança aos espaços.

MALHA MAIS FAVORÁVEL AO PEDESTRE E NÃO AO VEÍCULO AUTOMOTOR PARTICULAR

Tão importante quando espaços públicos de qualidade, é a busca por uma malha urbana favorável ao pedestre e que, conseqüentemente, valorize menos o automóvel particular. É fundamental que os caminhos para pedestres sejam contínuos e agradáveis e, para isso, a proximidade entre os edifícios é desejável, à medida que quanto menor for a distância entre uma edificação e outra, mais próximos estão os lugares e mais contínuo é o caminho a ser percorrido. Nesse sentido, o culto ao automóvel deve ser reduzido, pois além de produzir barreiras ao percurso peatonal (vias de difícil travessia, tuneis, viadutos), possuem uma velocidade muito diferenciada em relação à velocidade de pedestres, gerando conflitos. Outra medida relevante é a predominância de distâncias intra-urbanas curtas, para que seja possível o maior número de percursos a pé. Janet Jacobs, em seu livro, descreve sobre a necessidade de “quadras-curtas”, que criam justamente essas distâncias intra-urbanas menores, permitindo também a mudança de sentido com frequência, e aumentam o número de avenidas, favorecendo os encontros e, por consequência, a urbanidade daquele espaço.

DIVERSIDADE E QUALIDADE DE TRANSPORTES

A diminuição do culto ao veículo particular, que em excesso é prejudicial à urbanidade, pode ser alcançada também através da maior diversidade de transportes, priorizando-se os veículos automotores coletivos e os veículos não-motorizados. Essa diversidade deve ser acompanhada, entretanto, de qualidade desses veículos e dos seus espaços na malha viária: cadê veículo deve ser provido de condições adequadas e de espaço destinado à sua ocupação na via. É importante lembrar que essa diversidade de modais abarca também uma questão de saúde, pois diminui a poluição urbana, responsável por diversas doenças da atualidade, além de reduzir o estresse da população com o tráfego.

DENSIDADE MÍNIMA E ADEQUADA

Por fim, para um determinado espaço possuir urbanidade é necessário, ainda, que haja certa densidade mínima de pessoas que habitam esse espaço e uma boa acessibilidade para as pessoas que não residem ali. Busca-se para isso, uma densidade adequada: enquanto um espaço com baixa densidade tende a ser custoso, já que a infraestrutura desprendida para tal será usufruída por poucos, e com baixa diversidade social, o que dificulta a urbanidade; uma densidade exageradamente alta supercarrega a infraestrutura e causa problemas. A busca pela densidade ideal é fundamental para um espaço bem usufruído, com qualidade, com serviços adequados para todos, com diversidade e, finalmente, com urbanidade.

Analisado o termo urbanidade e suas diretrizes, temos, na contramão, a ideia de desurbanidade: cidades com densidades muito elevadas em alguns pontos e muitos espraiadas em outros, o que é

prejudicial para o uso adequado de infraestrutura e para a construção de uma cidade igualitária; bairros monofuncionais e com tipologias arquitetônicas homogêneas, diminuindo a diversidade de usos e a adaptabilidade dos edifícios; edificações isoladas entre si, criando um espaço público inóspito e inseguro, além de uma cidade segregada e sem mistura de sociais e de ideias; e grande culto ao automóvel, diminuindo o espaço e os incentivos a outros modais, ao mesmo tempo que reduz o espaço de pedestres, fundamental para que ocorram encontros. Diante deste cenário, observamos que nossas cidades, financiadas ao mercado, estão caminhando para um espaço urbano caracterizado pela desurbanidade.

O INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA E A FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE

Apesar de ter aplicações anteriores ao Estatuto da Cidade com nomenclaturas e configurações distintas, o instrumento da Operação Urbana Consorciada obteve no estatuto sua configuração atual.

O EC considera a Operação Urbana Consorciada como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investimentos privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (Estatuto da Cidade, Seção X, Artigo 32, § 1º). Trata-se, portanto, de uma parceria onde o Poder Público concede incentivos à Iniciativa Privada, buscando mediar sua atuação dentro da operação e receber as contrapartidas desse incentivo, em forma de verba ou obras dentro da área determinada. Entre os incentivos concedidos pelo Poder Público estão: a modificação de índices e características relacionadas ao parcelamento, ao uso e ocupação do solo ou subsolo e às normas edilícias; e a regularização de construções em desacordo com as normas vigentes.

Para tanto, o estatuto determina ainda que a aplicação do instrumento OUC só é possível através de uma lei municipal específica, baseada no plano diretor do município onde será aplicada e em área já pré-delimitada pelo mesmo plano. Em outras palavras, uma OUC deve ser implantada dentro de uma área maior já determinada pelo Plano Diretor como passível de aplicação do instrumento e deve obrigatoriamente ser regulamentada por uma lei específica à operação, na qual deve constar o plano de operação urbana consorciada.

A lei específica da OUC poderá ainda prever a emissão pelo Município de uma quantidade determinada de CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção. Os CEPACs funcionam através de uma lógica onde “o Poder Público define um estoque edificável “a mais” na área da operação, lançando antecipadamente no mercado financeiro títulos equivalentes ao valor total desse estoque” (Maricato e Ferreira, 2002, pag. 08). Dessa maneira, o Poder Público tem a possibilidade de arrecadação antecipada e independente do andamento da operação, sendo uma grande vantagem na arrecadação dessa verba.

O que acontece na prática, entretanto, não é tão positivo como na teoria. Analisando a aplicação do instrumento em diversos estados, observa-se como a financeirização da cidade influencia sua configuração, tornando-o apenas um modo de arrecadação de verba para a iniciativa pública, que assume um papel secundário na coordenação da operação. Em outras palavras, a operação perde seu caráter de instrumento de desenvolvimento da cidade baseado em um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo Plano Diretor, sendo na maioria dos casos proposta e controlada pelo próprio mercado imobiliário, muitas vezes em áreas já valorizadas, visto que o mercado dificilmente tem

interesse em atuar em áreas precárias que de fato necessitam do instrumento. Assumindo um papel secundário, a iniciativa pública limita-se a alterar índices, enquanto a iniciativa privada passa a controlar a operação a preço de contrapartidas bem inferiores aos ganhos obtidos.

Além disso, a ideia de uma operação urbana justificada pelo tripé transformações urbanísticas estruturais/melhorias sociais/valorização ambiental perde o foco e dá lugar a modificações e construções conforme os interesses mercadológicos, tornando sofrível o resultado quanto ao desenho urbano, com intervenções viárias que continuam a privilegiar o automóvel e negam o pedestre, áreas livres de baixa qualidade e que não relacionadas entre si, além de construções com tipologias arquitetônicas segregativas, sem preocupação com o espaço resultante e que anulam a diversidade de classes sociais, afetando profundamente a urbanidade desse espaço.

Por fim, a própria lógica dos CEPACs reforça a ideia de valorização imobiliária da área em que se deve propor a alteração, pois deve haver o interesse do mercado de comprar os certificados – e obviamente esse interesse não existe em áreas precárias.

O INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO AGENTE DE DESURBANIDADE: O CASO DA LAGOA DO PAPICU

Buscando uma análise mais concreta entre o instrumento de Operação Urbana Consorciada e a desurbanidade encontrada nos espaços resultantes da sua aplicação, utilizou-se como objeto de estudo a Operação Urbana Consorciada da Lagoa do Papicu, em Fortaleza-CE.

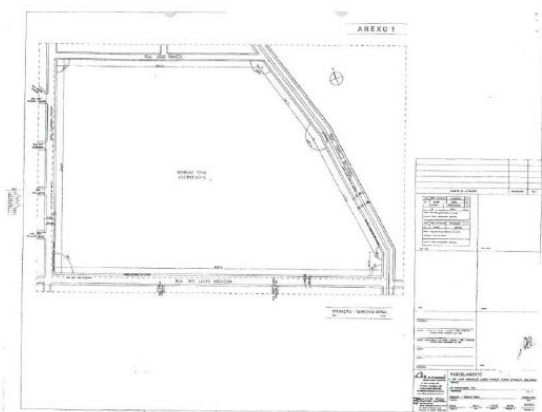
A operação foi proposta em um terreno localizado dentro do bairro Papicu, bairro de classe média e alta em intenso processo de verticalização, mas com contrastes sociais decorrente da grande presença de assentamentos precários, a exemplo de favelas como Verdes Mares e Pau Fininho, a última localizada as margens da Lagoa do Papicu. O terreno, de grandes dimensões, chama a atenção dentro de um contexto de urbanização e só estava vazio até hoje por conta de sua antiga ocupação.

Em 1970, na contramão do processo de construção de edifícios residenciais no bairro, a fábrica da Cervejaria Astra, pertencente ao Grupo J. Macêdo, foi instalada no Papicu e, em 1971, após uma associação entre o grupo e à empresa nacional Brahma, passou a sediar “o mais importante ponto de fabricação e distribuição dos seus produtos no Norte e Nordeste do Brasil” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 136). A partir da década de 1990, o grupo J. Macêdo vende seus direitos da Astra à Brahma e, em 1999, com a fusão entre Brahma e Antártica formando o Grupo Ambev, a fábrica do Papicu

encerra sua produção. Apesar de vendida ao grupo Otoch em 2003, até 2009 não houveram movimentações na fábrica ou no terreno, quando em 2010 foi anunciada sua demolição.



Imagens da antiga Fábrica Brahma e do momento da sua demolição. Fonte: www.fortalezanobre.com.br. IN: ALBUQUERQUE, 2015.



Planta do terreno que abrigava a antiga Fábrica Brahma. Fonte: FORTALEZA, 2012.

Um ano após a demolição, em 22 de dezembro de 2011, foi aprovada a Lei n. 9.857 estabelecendo a Operação Urbana Consorciada da Lagoa do Papicu e suas diretrizes. Assim como a maior parte das OUCs de Fortaleza, a Operação Urbana Consorciada da Lagoa do Papicu foi proposta pela iniciativa privada, representada pelo Grupo João Carlos Paes Mendonça – JCPM, que seria responsável pela construção de um grande empreendimento no local – o shopping center Riomar Fortaleza. O grupo é o quarto maior do Brasil em empreendimentos de centros comerciais e o primeiro do Nordeste. Além do Riomar Fortaleza, no Papicu, o grupo está construindo outro centro comercial na cidade –

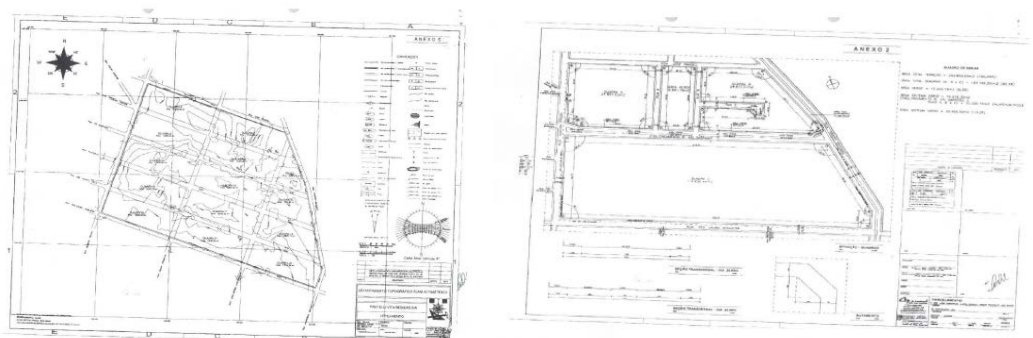
o Riomar Presidente Kennedy. Para a OUC Lagoa do Papicu, foram propostas ainda torres empresariais, residenciais e hoteleira.



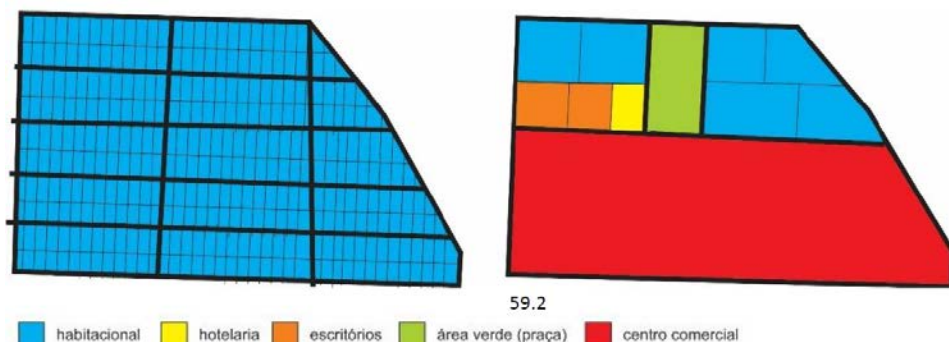
Simulação do empreendimento com o Shopping Center e as torres. Fonte: www.youtube.com/watch?v=ekHoK11Z0xc. IN: ALBUQUERQUE, 2015.

O que se observa, nesse caso, é a pouco controle do setor público que, não havendo um planejamento urbanístico capaz de absorver toda a cidade e delimitar de forma concreta as áreas para a implantação dos instrumentos, acaba atuando apenas como receptor de propostas do setor público e aprovados as operações sem análises mais abrangentes, além de alterador dos índices urbanísticos. Para a OUC Lagoa do Papicu, o poder público deveria alterar o parcelamento do solo do antigo loteamento localizado no terreno que inicialmente recebia a fábrica, os usos possíveis e os índices urbanísticos da zona, conforme necessário para viabilizar a operação.

Com relação ao parcelamento, a proposta original seguiria “o padrão adotado para aquela região na década de 70, quadras de 66m x 200 (13.600m²), e lotes de 15m (frente) por 33m (fundos)” (ALBUQUERQUE, 2015, pg. 139) e seus lotes eram destinados ao uso residencial. Para viabilizar a operação, foi realizado um parcelamento “dividindo a área total em 4 quarteirões, sendo de tamanhos variáveis de acordo com a multiplicidade de usos pretendido pelo empreendimento” (ALBUQUERQUE, 2015, pg. 140). O quarteirão maior recebeu o shopping center, enquanto o menor foi utilizado como área verde pública – não prevista no antigo parcelamento; os outros dois quarteirões foram divididos em lotes menores e receberam as torres empresariais, residenciais e de serviço hoteleiro.



Planta do loteamento original e da nova proposta de parcelamento pela OUC. Fonte: FORTALEZA, 2012.



Comparativo entre o traçado do parcelamento e suas atividades antes e depois da OUC. Fonte: ALBUQUERQUE, 2015.

Somando-se ao novo parcelamento, a possibilidade de usos de equipamentos coletivos não habitacionais, não permitidos anteriormente, e a alteração dos índices urbanísticos (conforme a tabela abaixo), foram necessários para a viabilização dos empreendimentos e flexibilizados pelo setor público.

| Índice urbanístico | Pré-OUC | Pós-OUC |
|-------------------------------|---------|---------|
| Índice de aproveitamento (IA) | 2 | 3 |
| Taxa de ocupação | 40% | 60% |
| Gabarito | 48m | 72m |
| Taxa de permeabilidade | 40% | 20% |

Tabela de alteração dos índices urbanísticos. Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da tese de doutorado "Regimes de Exceção e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE" (ALBUQUERQUE, 2015)

Como contrapartida, o setor privado deveria responsabilizar-se pela realização de um programa socioeducativo de capacitação profissional de mil pessoas, objetivando a empregabilidade na indústria da construção civil; a instalação e manutenção do Instituto João Carlos Paes Mendonça por 10 anos; a realização de obras de interesse público, através do alargamento, urbanização e iluminação, às custas dos investidores privados, de ruas próximas ao empreendimento, além da construção de viaduto/túnel; construção de 75 unidades habitacionais, de interesse social, nos padrões utilizados pelo município; implantação e construção de equipamentos urbanos de área verde localizado no terreno do empreendimento; e manutenção da Lagoa do Papicu pelo período de 10 anos. No caso da OUC Lagoa do Papicu, não foram aplicados CEPACs, visto que se tratava de empreendedores já estabelecidos.

Com relação as contrapartidas, o que se observa é que elas não correspondem, em termos de benefícios, aos lucros obtidos pelo empreendedor da obra. Em outras palavras, o lucro gerado pelo empreendimento – e a própria valorização da área que pode gerar lucros futuros – é muito maior que os benefícios pagos pelo empreendedor para a população. Soma-se a isso, o fato de que boa parte das contrapartidas acabam por beneficiar apenas o próprio empreendimento: a área verde criada corresponde a uma praça margeada pelos edifícios da construção, pouco visível e acessível à população; as vias alargadas margeiam apenas o empreendimento; além do viaduto construído que acaba por favorecer o acesso ao shopping.

Por outro lado, algumas contrapartidas sequer foram de executadas previstas: as unidades habitacionais, previstas na lei da operação, passaram a ser de responsabilidade da prefeitura no termo de convênio assinado, que deveria ter recebido 3 milhões para a desapropriação do terreno,

pagamentos de indenizações e desapropriações, aquisição de imóveis e pagamento de aluguel social. Por fim, as habitações foram parte de um projeto da Habitafor – Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza –, financiadas pelo PAC e executadas pela Prefeitura de Fortaleza.

Desse modo, a operação não cumpre seu papel de melhorias para a sociedade, mas atua apenas como retorno do dinheiro investido pela iniciativa pública em forma de melhorias a própria construção.

Com relação à urbanidade do espaço gerado, a operação deixa ainda mais a desejar. O desenho urbano proposto continua a repetir os erros aplicados em toda a cidade: vias que privilegiam o veículo automotor particular e não preveem espaços para demais modais – que acabam prejudicados pelo intenso tráfego de carros, já que nosso único veículo coletivo ainda é o ônibus –, quadras longas que tornam a caminhada desagradável, dificultam os encontros entre pessoas, fundamental para a urbanidade, e com barreiras a ser ultrapassadas. A própria obra do viaduto/túnel, de caráter totalmente rodoviário, que torna quase impossível a passagem de pedestres no trecho.



Foto do viaduto/túnel construído pela OUC e seu caráter rodoviário. Fonte: Acervo pessoal.

A única área livre criada, como dito anteriormente, insola-se em meio ao empreendimento, sem qualquer ligação com as demais áreas livres do bairro ou de bairros adjacentes e, apesar de apresentar certa qualidade, torna-se a exceção entre ruas e calçadas pouco adequadas e

arborizadas para as pessoas. Tornando, assim, um espaço pouco atraente para as pessoas e pouco propício ao encontro.



Foto da praça construída pela OUC que beneficia apenas o próprio empreendimento. Fonte: Acervo pessoal.

Além disso, as tipologias arquitetônicas propostas são segregativas com relação à cidade – o shopping center, que controla seu acesso, atual de modo segregativo, além dos edifícios cercados por seus muros –, com pouca diversidade de uso e baixa adaptabilidade a alterações. As próprias unidades habitacionais, que apesar de não compor a operação, soma-se a suas obras, possuem uma arquitetura pobre, uso exclusivamente residencial e pouca adaptabilidade com relação tanto aos usos como as diferentes tipologias familiares que abriga.



Fotos das tipologias arquitetônicas: torres residenciais e conjunto habitacional. Fonte: Acervo pessoal.

Por fim, a operação, a medida que não prevê espaços para o mais carente, torna-se uma área elitizada e sem misturas sociais ou de ideias. Analisando o contexto geral, observa-se inclusive a falta de harmonia entre os empreendimentos da operação e as unidades habitacionais, que

propositalmente mantêm-se distantes. Desse modo, não há mistura sociais e de ideias, diretriz muito importante para obter urbanidade em um determinado espaço.

CONCLUSÃO

Diante de todo esse cenário, fica claro a dificuldade em gerar urbanidade em um espaço caracterizado por um desenho urbano que privilegia o carro ao posto de outros modais, com áreas livres pouco conectadas e de baixa qualidade, tipologias arquitetônicas segregativas, sem diversidade de uso e com baixa adaptabilidade, além de evitar as misturas sociais e de ideias.

Conclui-se, por tanto, que o instrumento de operação urbana consorciada, embora seja proposto para um melhor desenvolvimento da cidade, na sua configuração atual e mais especificamente neste caso, tende a tornar-se um agente para a desurbanidade dos espaços, à medida que busca apenas beneficiar a iniciativa privada em detrimento de toda a sociedade. Isso só é possível diante de um grave cenário de financeirização da cidade, onde o poder público perde o controle do desenvolvimento da cidade e passa a utilizar instrumentos urbanísticos apenas como modo de arrecadação de verba, deixando todo o controle nas mãos da iniciativa privada.

Vale a pena ressaltar, entretanto, que o instrumento da Operação Urbana Consorciada não é negativo ou positivo por si só. Ou seja, o artigo não pretende negar a importância do instrumento conforme foi proposto no Estatuto da Cidade, mas apenas alertar para a necessidade de uma aplicação melhor elaborada e mais concreta com relação ao papéis de cada um dos seus agentes. Essa aplicação é responsável pelo fracasso ou sucesso da operação, que pode “representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado” (Maricado, 2008, pag. 111)

Enfim, esse estudo se insere em uma pesquisa mais ampla de Trabalho Final de Graduação que busca analisar o instrumento da operação urbana no contexto de financeirização da cidade e propor modificações nos resultados urbanísticos da Operação Urbana Consorciada da Lagoa do Papicu, procurando criar um espaço com maior grau de urbanidade para a população. A relevância desta pesquisa se sustenta, sobretudo, na necessidade de entender como o estado neoliberal e a financeirização da cidade vêm afetando o espaço urbano, através da aplicação de instrumentos como a Operação Urbana Consorciada e o que deve ser modificado para que as aplicações desses instrumentos funcionem de maneira positiva para a cidade, conforme propõe o Estatuto.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A Cidade Com-Fusa. In: Estudos Urbanos e regionais, vol. 9, nº2, novembro, 2007.
- AGUIAR, Douglas. Urbanidade e qualidade da cidade. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.141/4221>. Acesso em: 11/set/2016.
- ALBUQUERQUE, Carla Camília Girão. Regimes de Exceções e mobilização das mais-valias fundiárias: o caso das Operação Urbanas Consorciadas em Fortaleza-CE. Tese de doutorado. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2015.
- BENETTI, P. Habitação social e cidade: desafios para o ensino de projeto. Rio de Janeiro: Rio Books, 2012.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001.

- CAVALCANTI, Emanuel Ramos. Sobre as operações urbanas consorciadas em Fortaleza. In: III ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.
- 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.
- FIGUEIREDO, Lucas. Desurbanismo: Um manual rápido de destruição de cidades. In: I ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 2010.
- FORTALEZA, 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.
- GEHL, Jan. Cidade para pessoas. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- GONÇALVES, Alice Rauber. Urbanidade e novas configurações urbanas. In: I ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 2010.
- HOLANDA, Frederico. (Org.). Arquitetura & Urbanidade. São Paulo: ProEditores Associados Ltda, 2003.
- HOLANDA, Frederico. Urbanidade: Arquitetônica e Social. In: I ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 2010.
- JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades americanas. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- PEREIRA, Elson Manoel. Urbanidade e sustentabilidade de espaços públicos. In: X ENA – Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2003.
- ROGERS, Richard. Cidades para um Pequeno Planeta. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.