

## OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOANA BEZERRA NO RECIFE

**Raquel Ludermir Bernardino**

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU-UFPE)

[ludermir.raquel@gmail.com](mailto:ludermir.raquel@gmail.com)

### Introdução

O presente artigo tem a intenção de contribuir com as discussões acerca dos instrumentos de política urbana enunciados no Estatuto da Cidade, em especial a Operação Urbana Consorciada (OUC), a partir da experiência da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra (OUC-JB) no Recife. A área objeto desta operação é denominada Coque/Joana Bezerra: terreno de frente d'água, no centro do Recife, com notável potencial para atração de investimentos. A terra é de propriedade da União Federal – ocupada por famílias que, literalmente, criaram solo, antes que instrumentos de política urbana anunciassem seu direito à cidade – cedida ao Município do Recife em 1979 e delimitada como Zona Especial de Interesse Especial (ZEIS) em 1983. Apesar da delimitação como ZEIS Coque, o histórico da área é marcado por diversos episódios em que o direito à moradia da população local foi ameaçado e desrespeitado em nome de obras de interesse público.

A aprovação do plano da OUC-JB (Lei Nº 17.645), em 2010, não parece fugir à essa constante. Propõe a construção de um Polo Jurídico ocupando, especificamente, o “*imóvel não edificado (...) dentro do perímetro da ZEIS*” que, segundo o Plano Diretor do Município do Recife, art.108, deveria ser destinado à Habitação de Interesse Social - HIS, atendendo à função social da propriedade. (RECIFE, 2008; RECIFE, 2010).

Neste artigo, pretende-se descrever a OUC-JB, reunindo informações quanto às irregularidades do processo de aprovação do plano – inexistência de estudo de impacto de vizinhança e de audiência pública – assim como o processo legislativo de alterações do plano – tais como a revogação das contrapartidas, as generosas alterações nos coeficientes de utilização e a revogação de limites temporais para apresentação de projetos e início das obras. A descrição será acompanhada de considerações críticas que especulam sobre as distâncias entre esta experiência de uso do instrumento no Recife e os propósitos que estariam relacionados ao instrumento OUC à luz do Estatuto da Cidade.

A descrição foi organizada em três partes: a caracterização da área Coque/Joana Bezerra, o plano da operação e as alterações ao plano original. Foram consultados dispositivos legais, incluindo leis e planos aprovados, projetos de lei, assim como demais documentos

oficiais, tais como o contrato de cessão de aforamento da área, officios trocados entre a Secretaria do Patrimônio da União e a Prefeitura do Recife e estudos de massa do Polo Jurídico disponibilizados na página eletrônica da Prefeitura do Recife<sup>1</sup>.

## 1. Caracterização da área Coque/Joana Bezerra

O Coque/Joana Bezerra está situado em área central do Recife, às margens de uma importante via perimetral de tráfego no sentido norte-sul – a Avenida Agamenon Magalhães – e um dos principais eixos de conexão via metrô entre o centro do Recife e a Região Metropolitana, no sentido leste-oeste. A área está estrategicamente localizado em relação ao centro da cidade (leste), às estações de metrô que conectam com a região metropolitana (oeste), ao bairros de Boa Viagem e Zona Sul e ao polo médico da Ilha do Leite e Zona Norte.

Trata-se de área de propriedade da União. Em 1979, a área denominada Coque/Joana Bezerra, medindo 134ha, foi cedida pela União Federal ao Município do Recife, sob Contrato de Cessão de Aforamento (ver figura abaixo). Segundo officio da Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE):

“o Município do Recife requereu a cessão da área correspondente à Ilha Joana Bezerra, em razão de envolver “assunto de maior relevância social para a população do Recife”. Havia, já naquela época, registro de ocupação da área por população de baixa renda que demandava do Poder Público a atenção em regularizar a posse e trazer condições de moradia, como foi fundamentado na exposição de motivos do pedido da edilidade.” (Officio n.º3024/2013 – SPU/PE enviado à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife em 12 de setembro de 2013)



Figura: Perímetro da cessão de aforamento celebrando entre União Federal e o Município do Recife em 1979.

Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, 2013.

<sup>1</sup> Cabe mencionar que a disponibilização de parte das informações utilizadas no presente artigo deve-se às grupos/movimentos (à exemplo do grupo Direitos Urbanos, movimento Coque Vive e movimento Coque (R)Existe) que têm pressionado o poder público em várias escalas, clamando pela transparência de informações sobre planos e projetos na área e, objetivamente, utilizando de mecanismos *online* que, por exemplo, exigem o poder público a responder à pedidos de informação sobre estes projetos em prazo determinados.

A ocupação da área por famílias de baixa renda data do final do séc XIX, início do séc. XX. Apesar da instabilidade do solo relacionada à proximidade do mangue e corpos d'água, a área foi sendo gradualmente aterrada, com o esforço dos moradores que ali se instalavam e consolidavam sua moradia, a fim de garantir sua permanência em zona central, em alternativa à moradia na periferia da cidade. O Levantamento Sócio-econômico do Coque, realizado na década de 1980, no âmbito do Programa PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação) no Recife aponta que:

Impossibilitados de ocupar terrenos salubres e infra-estruturados no Recife (cada vez mais raros, tendo em vista as condições de topografia do sítio urbano e a especulação imobiliária), [os habitantes] recorrem ao último recurso da "invasão" de terrenos. As "invasões" e urbanizações populares ocuparam os mangues e alagados e subiram os morros que circundam o Recife, extravasando para os municípios vizinhos (Fig.3). Áreas como o Coque e Brasília Teimosa foram tomadas das águas pelo aterro paciente e corajoso dos seus moradores, ocupando terras de marinha aforadas a terceiros. (p.26)

(...)

Do ponto de vista histórico, o Coque surgiu através da ocupação da área por uma população oricunda da zona rural, que começou a construir seus barracos em cima de palafitas ou de aterros feitos por eles mesmo, geralmente com lixo. (Banco Nacional da Habitação e Empresa de Urbanização do Recife, p.32)

Em 1983 a Lei Nº 14.511/83, que definiu diretrizes para o uso e ocupação do solo, delimita as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, experiência pioneira que serviu de exemplo para a política urbana brasileira recente. O Coque estava dentre as áreas reconhecidas como ZEIS desde então.

No entanto, apesar da delimitação da área como ZEIS, é possível identificar ameaças e expulsões, de fato, da população da área do Coque. O relato<sup>2</sup> a seguir detalha como o Coque, em 40 anos, perdeu 51% do seu território:

- 1976: transferência de moradores para os Bairros do Ibura e Jordão por conta de obras de retificação do braço do Rio Capibaribe;
- 1980: expulsão de 700 famílias por conta das obras de instalação do metrô;
- 1984: a comunidade impediu a construção de um shopping center na área de concessão federal;
- 1985: construção do Fórum Rodolfo Aureliano em terreno dentro da área de concessão federal;

---

<sup>2</sup> Adaptação da Carta Aberta ao Povo do Recife, assinada pelo Ponto de Cultura e Espaço Livre do Coque e da Representação enviada por membros do Movimento Direitos Urbanos à Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, com atuação na área de habitação e urbanismo.

– 2012: novas remoções devido ao alargamento do viaduto Capitão Temudo e obras no Terminal Integrado de Passageiros.

Não parece difícil de identificar um histórico de ataque ao direito à moradia da população do Coque, em nome de obras de interesse público.

Parte das remoções forçadas da população do Coque foram justificadas em nome de obras de interesse público. Já outras iniciativas, ilustradas nas manchetes do Jornal Diário de Pernambuco a seguir, deixam claro o interesse privado/imobiliário nessa área da cidade, mesmo antes de qualquer incentivo especial aos moldes de uma OUC. Nas manchetes lê-se:

- 30 de junho 1983: Prefeito dará licença a shopping da Ilha [Joana Bezerra]
- 03 de fevereiro 1985: Moradores aprovam shopping na ilha
- 23 de março 1985: Implantação de shopping reduziria desemprego
- 24 de março 1985: Entidades - justiça impedirá shopping
- 14 de maio 1985: Sindicato insiste em shopping center



Figura 5-9: Manchetes do Jornal Diário de Pernambuco, Caderno Cidade (de 1983 à 1985)  
 Fonte: Rede Coque Vivo (disponível em: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>  
[http://www.coquevive.org/index.php?p=blogs\\_det&id=32](http://www.coquevive.org/index.php?p=blogs_det&id=32))



Vale ressaltar de que a primeira destas manchetes (30 de junho de 1983) foi publicada pouco depois da assinatura da Lei 14.511/83 (17 de janeiro de 1983) que definiu as diretrizes para o uso e ocupação do solo, a partir da qual o Coque foi reconhecido como ZEIS. É possível notar, também, os argumentos utilizados para justificativas o empreendimento, tais como a promessa da redução do desemprego, que tem o efeito de interferir na unidade da resistência aos projetos.

Em 2003 a área do Coque/Joana Bezerra foi incluída no Projeto Recife-Olinda, que tratava de um perímetro mais amplo que ia desde a frente atlântica que se estende da Colina Histórica de Olinda ao Parque da ex-Estação Rádio Pina, no Recife (ver figura abaixo).

A idéia de tratar este território como um âmbito especial está expressa a partir dos anos de 1990 por meio do Metrôpole 2010 (1998) e Metrôpole Estratégica (2002), desenvolvidos em parceria com a Fundação de Desenvolvimento Municipal do Governo do Estado de Pernambuco e prefeituras, que o elegeram como **território de oportunidades para a atração de empreendimentos**. (REYNALDO, 2009, p.201 – grifos nossos)



Delimitação das zonas de intervenção (ZI), enquadramento (ZE) e abrangência (ZA).

Figura: Coque inserido na Zona de Intervenção (Setor 10) do Projeto Recife-Olinda  
Fonte: Reynaldo, 2009.

Reynaldo (2009) descreve o projeto:

uma proposta urbanística para a área de 322 ha. (...) que se **viabilizará por intermédio de uma operação urbana**, cujas diretrizes urbanísticas e estratégia de implementação são definidas em conjunto pelos governos federal e estadual de Pernambuco e pelas Prefeituras do Recife e de Olinda, com a participação e consultoria da Organização Social Núcleo de Gestão do Porto Digital e da empresa pública portuguesa Parque Expo. (p.202 – grifos nossos)

(...)

Os resultados financeiros da operação serão aplicados, prioritariamente, na reurbanização de 1,67 milhões de m<sup>2</sup> de superfície ocupada por 43 mil moradores de baixa renda (Azeitona, **Coque**, Coelhos e Brasília Teimosa), por intermédio da construção de novas unidades habitacionais, comércio, serviço e equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda; articulação da comunidade com a cidade formal; criação de espaços públicos e de lazer comunitário e recuperação das frentes de água. (REYNALDO, 2009; p.225 – grifos nossos)

O polêmico Projeto Recife-Olinda não seguiu adiante. Entretanto, o presente trabalho não descarta a possibilidade de que intervenções futuras na área do Coque possam estar relacionadas a um projeto mais amplo que vise transformar os terrenos de frente d'água em veículos para viabilizar a atração de investimentos e materializar a cidade-mercadoria, em detrimento do direito à cidade das famílias da ZEIS. A figura a seguir mapeia os empreendimentos ou propostas de intervenção na área central do Recife que poderiam estar associados com a intenção de atração de investimentos para um pretensa metrópole estratégica, um Recife de primeiro mundo.

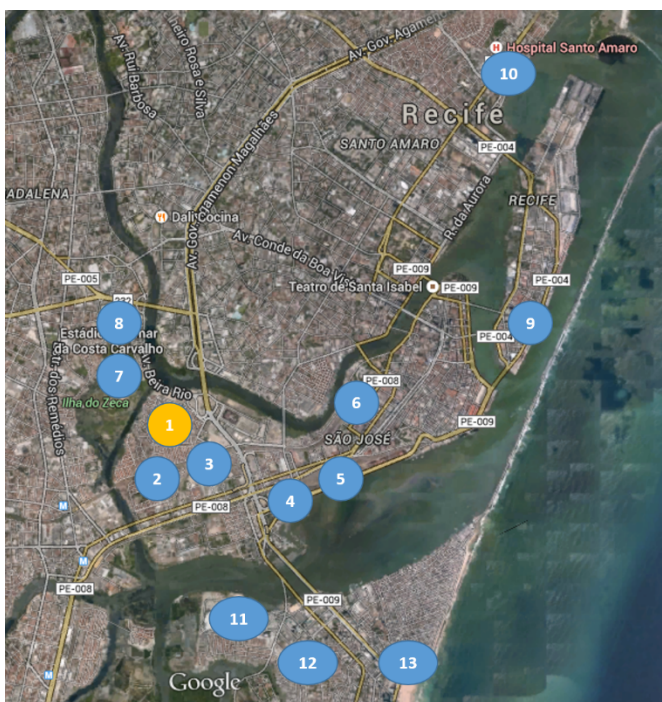


Figura: Grandes projetos urbanos e propostas de intervenção na área central do Recife.

Legenda:

1. OUC Joana Bezerra (2010)
2. Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato (2014)
3. Workshop Internacional de Desenho Urbano, com apoio do Ministério das Cidades (2013)
4. Projeto Novo Recife (2008)
5. Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (2015)
6. Procedimento de Manifestação de Interesse em para Operação Urbana nas áreas de Santo Antonio, Sao José e Ilha Joana Bezerra (2013)
7. Ilha do Zeca
8. Arena do Sport
9. Revitalização do Porto do Recife
10. Vila Naval
11. Shopping RioMar
12. Projeto Via Mangue
13. Empresarial JCPM

Pode-se posicionar a intenção de atrair investimentos para uma metrópole estratégica em uma escala internacional de análise. Dessa forma – uma vez que a intenção desta etapa da pesquisa é compilar o máximo de informação possível referente às intenções de intervenção na área do Coque/Joana Bezerra para subsidiar uma análise da OUC-JB – cabe

notar que em julho de 2013 o perímetro da cessão de aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra celebrado entre a União Federal e o Município do Recife, foi o objeto de estudo do 3º Workshop Internacional de Desenho Urbano – Programa Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana. O workshop foi organizado pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano e o Architectural Association de Londres, com o apoio do Ministério das Cidades, Secretaria do Patrimônio da União, Governo do Estado de Pernambuco, Prefeitura do Recife e Instituto Pelópidas Silveira e, ainda, Foreign and Commonwealth Office britânico.

Em maio de 2014 foi publicada pela Prefeitura do Recife, Gabinete de Projetos Especiais, a Concorrência Nº 011/2014 para contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos. Um estudo cuidadoso da área não deve deixar escapar mais este capítulo da história do Coque.

## 2. O plano da operação

### 2.1.A aprovação do plano da operação

O primeiro ponto a ser destacado quanto ao plano da OUC-JB é que “**não foram realizadas audiências públicas nem Estudos de Impacto de Vizinhança da referida Operação Urbana**”, segundo informação do Instituto Pelópidas Silveira<sup>3</sup> – IPS.

O Plano Diretor do Município do Recife, art.170 – em consonância com o Estatuto da Cidade art.33, V e VII – determina que deve constar no plano da operação “*V - estudo prévio de impacto de vizinhança; (...) VII - forma de controle da operação compartilhada com os municípios*” (RECIFE, 2008).

Quanto à interdependência destes dois requisitos para aprovação de uma operação urbana – e também de outros projetos com potencial de gerar impactos negativos à população – o raciocínio a seguir sobre a Operação Linda Verde em Curitiba parece relevante:

Questiona-se aqui a inexistência da participação popular no processo de formulação da operação urbana. E, mesmo que esta fosse realizada, de que forma a população poderia avaliar um projeto de intervenção urbana que não possui um plano de ações claramente delineado, onde não há a clara

---

<sup>3</sup> Pedido de informação assinado por um dos membro do movimento Direitos Urbanos, respondido pela Presidente do Instituto Pelópidas Silveira em 24 de abril de 2013. Disponível em <http://direitosurbanos.wordpress.com/2013/04/24/pedido-de-informacao-municipio-do-recife-semoc-201300002330280/>

definição dos impactos ambientais, sociais e econômicos envolvidos e suas medidas mitigadoras? (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.596)

Cabe ressaltar que mesmo entre os vereadores, quando da aprovação do projeto de lei, registraram-se debates acirrados envolvendo a inexistência de informações a cerca dos impactos e medidas mitigadoras relacionadas à operação urbana Linha Verde (CMC, 2011) . (apud NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.600)

## 2.2. Objetivos e usos planejados

*A Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra tem como objetivos:*

*I - efetivar a urbanização e reurbanização da área que importará no pleno acesso à justiça e aos órgãos de acesso ao Judiciário; (Lei 17.645/2010, Art.2º)*

Conforme disponível na página eletrônica da Prefeitura do Recife, a OUC-JB “estabelece as condições urbanísticas e jurídicas propostas pelo Poder Executivo para a construção do Polo Jurídico, obra que deverá abrigar o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), o Ministério Público (MPPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”. Além destes órgãos, haveria previsão para um Fórum Criminal, Escola de Magistratura e Defensoria Pública.

No entanto o plano da OUC-JB não restringe o uso no Setor Jurídico à estas instituições, nem sequer aponta para uma predominância esperada, para além do título do setor:

*d) Para os lotes contidos no SETOR JURÍDICO*

*d.3) usos permitidos: todos os usos de comércio e serviço, inclusive usos incômodos, desde que respeitados os requisitos de instalação previstos em lei específica vigente, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos;*

*(Lei 17645 / 2010, Anexo Único, Ítem III – grifos nossos)*

Apesar do descompasso com o uso proposto para o Setor Jurídico aprovado em lei, a democratização do acesso à justiça vem sendo peça-chave para justificar a OUC-JB como uma obra de interesse público.

## 2.3. Setores e caracterização urbanística

O perímetro da OUC-JB foi subdividido nos Setor de Interesse Social, Setor Jurídico, Setor de Transporte, e Setor de Lazer. Um ponto no mínimo curioso é que o Ítem III do Anexo da Lei Nº 17.645/2010 anuncia a subdivisão do perímetro em cinco setores. No entanto, são descritos apenas quatro setores. Seria um erro de redação? Que outro setor teria sido omitido da versão aprovada do plano da operação?



Além disso, não consta no plano da operação a delimitação dos setores dentro do perímetro da operação. Dessa forma, na tentativa compreender a caracterização de cada um destes setores, foi necessário recorrer ao Plano de Massa do Polo Jurídico em Joana Bezerra, publicado na página eletrônica da Prefeitura do Recife (figura abaixo).



**Figura:** Plano de Massa para o Polo Jurídico em Joana Bezerra.

**Fonte:** Página eletrônica da Prefeitura do Recife

Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoos/projetos/polo-juridico/>

Acesso em 01 de março de 2014

Além do plano de massa, a imagem a seguir serve de subsídio para as considerações a seguir, ao compilar as seguintes informações:

- Perímetro da cessão da área Coque/Joana Bezerra celebrando entre a União Federal e o Município do Recife, em 1979;
- Perímetro da ZEIS Coque, delimitado deste a lei N° 14.511 em 1983;
- Perímetro da OUB-JB, delimitado pela lei N° 17.645 em 2010;
- Plano de Massa do Polo Jurídico em Joana Bezerra, publicado na página eletrônica da Prefeitura do Recife.

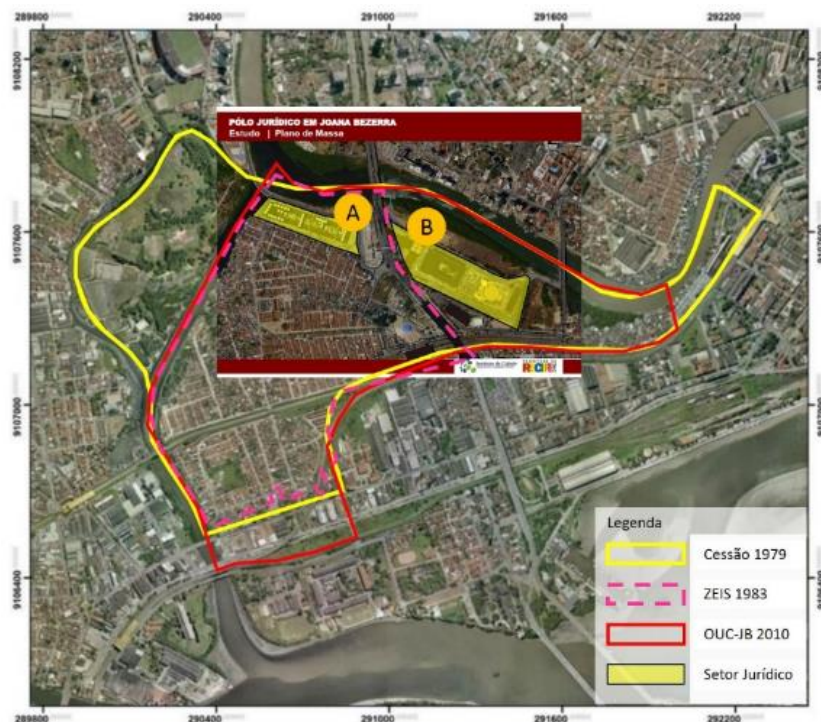


Figura: Perímetros da cessão de aforamento do Coque/Joana Bezerra (1979), da ZEIS Coque (1983), OUC-JB (2010) e Polo Jurídico (2010).

Fonte: Elaboração da autora com base em Instituto Pelópidas Silveira (2013), Recife (1983 – Lei N° 14.511); Recife (2010 – Lei N° 17.645/10), Prefeitura do Recife [online]

As figuras acima levantam o próximo ponto polêmico da OUC-JB, que diz respeito à alteração dos usos e parâmetros urbanísticos da área em que se dá a intersecção do perímetro da OUC-JB com a ZEIS Coque. Trata-se do polígono A<sup>4</sup> - preenchido de amarelo na figura acima. Este foi o terreno apontado para a construção do Setor Jurídico. Trata-se, também, de “*imóveis com solo urbano não edificado (...) localizado no perímetro da ZEIS*” que, segundo o Plano Diretor (RECIFE, 2008 - Art.108, inciso I, ítem (d) ) devem ser incorporados ao limite das ZEIS a fim de *promover Habitação de Interesse Social, - HIS, incluindo equipamentos e espaços públicos, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS.*

O Plano Diretor do Município do Recife (PDMR) define que “*lei municipal específica delimitará as áreas para aplicação de operações urbanas consorciadas*” e que esta lei “*deverá incluir dentro do seu perímetro as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, sempre que estas sejam limítrofes à área objeto da operação urbana*” (Lei 17511/2008 art.170). Pode-se inferir, dessa exigência, o potencial de que a associação destes instrumentos venha a capturar mais valia do solo urbano pelo poder público e redistribuir esta mais-valia para uma população mais ampla (mesmo que não haja redistribuição territorial para outras áreas da cidade dessa mais-valia recuperada). Em outras palavras, ao exigir a inclusão das

<sup>4</sup> Com base no Plano de Massa para o Polo Jurídico disponível na página eletrônica da Prefeitura da Cidade do Recife, pode-se inferir que a interseção do proposto setor jurídico com a ZEIS Coque está compreendida entre a Avenida Beira Rio e a Avenida Martin Luther King a oeste da Ponte José de Barros Lima (prolongamento da Avenida Agamenon Magalhães) – perímetro que aparece na imagem acima marcado pelo polígono A, preenchimento amarelo

ZEIS na engenharia institucional e financeira de uma operação urbana, os incentivos estatais ao setor privado – monetários ou não – visando transformações estruturais em partes da cidade poderiam beneficiar também as ZEIS, por meio de contrapartidas da operação.

Apesar de o artigo 172º do Plano Diretor prever em casos de OUC “*a modificação de índices e características de parcelamentos, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente*”, o §2º do mesmo artigo 172º determina que ***são vedadas, no plano da operação urbana consorciada, alterações nas restrições de uso e ocupação do solo, previstas nas leis específicas das ZEIS*** (RECIFE, 2008 – grifos nossos). A ausência de parâmetros urbanísticos para ZEIS que, conforme prevê a lei 16.113/95 – que dispõe sobre o PREZEIS – seriam detalhados em plano urbanístico específico, dificulta analisar objetivamente os parâmetros urbanísticos propostos na operação.

Com relação à limitação das dimensões máximas das áreas dos terrenos dentro do perímetro ZEIS, Miranda e Moraes (2004) defendem que este teria sido o principal benefício trazido pela institucionalização de ZEIS por inibir nessas áreas os interesses dos empreendedores imobiliários e comerciais. No entanto, o plano de massa já apresentado demonstra a clara intenção de exceder o lote máximo permitido para ZEIS, de 250m<sup>2</sup>, estabelecido no artigo 9º da lei 16.113/95.

O artigo 12º da mesma lei 16.113/95 corrobora com a polêmica ao definir que *lotes destinados à implantação de equipamentos urbanos poderão exceder o limite do lote máximo estabelecido nesta Lei* (RECIFE, 1995) sem especificar a natureza ou o público alvo destes equipamentos. A definição do que seriam equipamentos urbanos, não contemplada pela lei do PREZEIS, parece demasiado ampla. Por exemplo, para efeitos da NBR 9284, equipamentos urbanos são “*todos os bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos ou privados*” (ABNT, 1986). Não parece difícil encaixar as atividades de um Polo Jurídico nesta definição.

No entanto, cabe retomar que conforme o PDMR, um dos objetivos das ZEIS é:

“destinar imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS I, para Habitação de Interesse Social - HIS, atendendo à função social da propriedade, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS” (Lei Nº 17511/2008, art.108, ‘I’, ‘e’)

E é justamente o “terreno com solo urbano não edificado (...) localizado no perímetro da ZEIS” que se propõe ocupar com o Setor Jurídico.

Não se pretende, aqui, argumentar que o uso habitacional de interesse social supera a demanda por outros usos na cidade. No entanto, parece oportuno frisar a importância da inserção destes imóveis não edificados, subutilizados ou não-edificados no perímetro das ZEIS relacionada à iminente necessidade de relocação de famílias quando da implantação de projetos de regularização urbanística e fundiária e da necessidade de implantação de equipamentos sociais para a comunidade<sup>5</sup>.

Quanto ao coeficiente de utilização, o artigo 7º da lei 17645/2010 – que aprova a OUC – define o coeficiente de utilização igual a 4,5 para o Setor Jurídico da operação. A seguir será detalhado que o PL 22/2012 propõe aumentar o coeficiente para 7,0 e sem limite de gabarito e exatamente no “terreno com solo urbano não edificado (...) localizado no perímetro da ZEIS”. Não parece difícil constatar o desrespeito aos princípios da lei do PREZEIS, tais como *inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, (...) respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária.* (RECIFE, 1995)

### 3. Alterações ao plano da operação

A Lei 17.645/2010 – que aprovou o plano da OUC-JB – foi alterada pela lei Nº 17.714/2011 – que revogou a construção do Parque Público Beira Rio, parte da contrapartida do setor jurídico. Em novembro de 2012, ao final do mandato do poder público municipal, foi apresentado o Projeto de Lei do Executivo Nº22/2012 modificando a lei original do plano da operação. As modificações referem-se primordialmente aos empreendimentos do Setor Jurídico, especificamente aos prazos para apresentação de projeto e início das obras, ao coeficiente de aproveitamento e às contrapartidas da operação, assim como os mecanismos institucionais de controle da operação.

#### 3.1. Eliminação de limites temporais

---

<sup>5</sup> A exemplo das obras de interesse da comunidade conforme aprovado no Orçamento Participativo (período entre 2002-10) para a área considerada para implantação do Polo Jurídico: policlínica, centro cultural, centro profissionalizante, centro da juventude e área de lazer e esportes



Os prazos para apresentação de projeto, licenciamento e início das obras dos empreendimentos do Setor Jurídico foram determinados no Art.7 da lei 17.645/2010, publicada em 17 de setembro de 2010:

§ 1º Os projetos previstos no Caput deste artigo deverão ser apresentados ao Município, para aprovação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta lei.

§ 2º Os projetos aprovados deverão ser licenciados e terem as obras iniciadas no prazo de 18 (dezoito) meses contados da aprovação do projeto inicial, entendendo-se por início das obras a construção de fundação e baldrame.  
(RECIFE, 2010 – Lei Nº 17.645)

Em 19 de novembro de 2012 – após ultrapassado este prazo e com somente construção da Escola Superior de Magistura iniciada – foi apresentado no PL 22/2012 uma tentativa de eliminar estes limites temporais. Em 25 de março de 2013 o PL 22/2012 foi retirado de tramitação legislativa pelo Executivo Municipal

Em síntese, passado o prazo de 180 dias para apresentação dos projetos e de 18 meses para início das obras do setor jurídico, enunciados na lei original de 2010, e com a retirada de tramitação do PL de 2012 que revogaria estes limites temporais, entende-se que a lei da OUC Joana Bezerra não está em vigor.

### *3.2. Aumento do coeficiente de aproveitamento*

O PL22/2012 propõe o aumento do coeficiente de aproveitamento do setor jurídico para 7,0. As considerações acerca das implicações deste parâmetro urbanístico já foram detalhadas no presente texto. Cabe reforçar que não se trata somente de uma área de intersecção entre os instrumentos OUC e ZEIS, mas principalmente que se trata do terreno não edificado, que foi inserido no perímetro da ZEIS a fim de “*promover Habitação de Interesse Social, incluindo equipamentos e espaços públicos, destinando-os ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS*” (RECIFE, 2008, art.108, I, e).

### *3.3. Revogação dos controle administrativos*

Por fim, o PL 22/2012 revoga os seguintes parágrafos do Art.110, referentes à coordenação da OUC-JB por parte do Instituto Pelópidas Silveira – IPS:

§ 1º *A análise jurídica referente a qualquer questionamento desta Operação Urbana será realizada pela Procuradoria do Município.*

§ 2º Poderão ser requeridas manifestações específicas de outros órgãos públicos, como CTTU e CBTU, para subsidiar a análise dos projetos sob apresentados para aprovação ao IPS.  
(LEI Nº 17.645 /2010 – art.11)

### 3.4.Revogação de contrapartidas

Outro ponto questionável da OUC-JB, este talvez o mais polêmico, refere-se à revogação das contrapartidas referentes ao Setor Jurídico da operação. O então prefeito, em cujo mandato foi proposta a OUC-JB, reconhece:

“[as contrapartidas] são um elemento importante numa operação urbana, ela vai qualificar e melhorar a qualidade de vida das comunidades dos Coelhos e do Coque com a construção de um Centro de Educação Infantil, um parque ambiental, anel viário, a regularização fundiária e da melhoria urbanística das margens do rio, então tudo isso são contrapartidas que chegam próximo a 50 milhões de reais de investimentos numa região ainda hoje degradada da cidade.”

Prefeito João da Costa em entrevista ao Diário de Pernambuco em 13 de abril de 2010. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ggT0AnsT92k> – acesso em 01 de março de 2014

Entretanto, a lei Nº 17.714/2011, revoga a execução das obras do Parque Público Beira Rio, e o PL 22/2012 propõe ressalvar o Setor Jurídico das demais contrapartidas da operação.

O PDMR é claro: no plano da operação deve constar “*a destinação específica dos recursos oriundos de contrapartidas financeiras decorrentes da operação urbana prevista*” (Lei 17.511/2008, art.170, ‘X’). As flexibilizações quanto ao uso e ocupação do solo permitidas nas OUCs se justificariam na ideia da contrapartida que permita ao poder público recuperar parte da valorização do solo urbano decorrente do investimento do Estado a fim de *promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*. É seguindo essa lógica, por exemplo, que se deve incluir no perímetro da OUC as ZEIS adjacentes a este, para que as ZEIS possam participar e se beneficiar da engenharia financeira da operação.

Entretanto, com a retirada de tramitação do PL 22/2012 ficam congelados os embates que seriam motivados por esta questão, e o poder público promete se pronunciar em momento oportuno<sup>6</sup>. Enquanto isso, comunicações de outra natureza, que não os documentos e pronunciamentos oficiais, tais como os *blogs*, esquentam a polêmica. Em novembro de

<sup>6</sup> Conforme resposta da presidente do Instituto Pelópidas Silveira publicado em <http://direitosurbanos.wordpress.com/2013/04/24/pedido-de-informacao-municipio-do-recife-semoc-201300002330280/>

2012, publicado no “*Blog de Jamildo*”, o então presidente do Instituto Pelópidas Silveira declarou:

Chegou-se à conclusão de que não seria preciso exigir essa contrapartida, já que a Prefeitura está lidando com órgãos do Judiciário que não buscam auferir lucro. O investimento, de qualquer forma, sairia dos cofres públicos. (DUQUE, 24 de novembro de 2012

Disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2012/11/24/prefeito-altera-projeto-que-cria-polo-juridico/> Acesso em 20 fev. 2014)

Do “*Blog Direitos Urbanos*”, o *post* intitulado “O Polo Jurídico que não seguia as leis” defende:

Projetos residenciais em regime de condomínio também não tem destinação para uma atividade que gera lucros, mas a exploração comercial está na construção. As empreiteiras lucram com o Polo Jurídico tanto quanto lucrariam com um grande empreendimento residencial. Além disso, faz parte da definição mesma de uma operação urbana a idéia das contrapartidas.

(CISNEIROS, 3 de maio de 2013 Disponível em

<http://direitosurbanos.wordpress.com/2013/05/03/o-polo-juridico-que-nao-seguia-as-leis/> Acesso em 20 fev. 2014)

Rolnik, também em seu blog, comenta o caso da concessão urbanística na cidade de São Paulo – que geralmente pode ser justificada por argumentos semelhantes aos das OUCs, ou seja, a intenção de executar obras e serviços públicos sem a necessidade de grandes investimentos estatais – alerta:

(...) estudos elaborados pela FGV sinalizaram que o projeto só se concretizaria com investimentos públicos em torno de R\$ 600 milhões, fora os já realizados com instrumentos de incentivos fiscais. (...) Denota-se que o motivo preponderante que justificou a aplicação da concessão urbanística nas áreas do projeto Nova Luz [ausência de grande investimento público] se revelou falso. (ROLNIK, 30 de janeiro de 2012).

Voltando ao caso da OUC-JB, se não do Setor Jurídico da operação, de onde viriam os 50 milhões estimados para promover as transformações e melhorias da área do Coque/Joana Bezerra?

#### 4. Considerações para investigações futuras

O presente artigo – parte de uma pesquisa de mestrado mais ampla, em andamento – buscou descrever a OUC-JB no Recife a fim de reunir e sistematizar subsídios que permitam aprofundar uma análise desta experiência. Não se pretendeu comprovar uma hipótese, mas sim, levantar questões para orientar pesquisas futuras.

O estágio inicial da OUC-JB – em relação à utilização do instrumento em outros municípios brasileiros – e o fato de a operação não estar mais em vigor não diminuem a relevância da pesquisa. Pelo contrario, este artigo não descartou a ameaça de que, assim como ocorreu com a aprovação do plano em 2010, uma nova proposta de intervenção pode ser aprovada, mesmo distante das instâncias democráticas e acessíveis à população. A atratividade e o interesse privado sobre esta área da União vem de antes e independe dos incentivos promovidos pela OUC-JB.

O artigo considera que o estágio inicial desta operação, um momento propício para especular sobre as distâncias entre esta experiência de uso do instrumento no Recife e os propósitos que estariam relacionados ao instrumento OUC à luz do Estatuto da Cidade. Pretendeu-se, assim, contribuir com subsídios para as discussões acerca dos instrumentos de planejamento urbano enunciados no Estatuto da Cidade.

Enxerga-se sempre, e então com lentes mais sensíveis, a história de luta e resistência da comunidade do Coque, e umas tantas vitórias. E é nestas vitórias que está posta a motivação da presente pesquisa.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9284 – Equipamentos Urbanos**. 1986.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO / EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE. PROMORAR – BNH. Levantamento socio-econômico de Coque, Recife-PE. Relatório Final.

CISNEIROS, Leonardo. O Polo Jurídico que não seguia as leis. **Direitos Urbanos**. 3 de maio de 2013. Disponível em <http://direitosurbanos.wordpress.com/2013/05/03/o-polo-juridico-que-nao-seguia-as-leis/>  
Acesso em 20 fev. 2014

DUQUE, Debora. Prefeito altera projeto que cria Polo Jurídico. **Blog de Jamildo**. 24 de novembro de 2012. Disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2012/11/24/prefeito-altera-projeto-que-cria-polo-juridico/> Acesso em 20 fev. 2014)

MIRANDA, L.; MORAES, D. . **Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?** In: III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2004, Recife. 2004. Disponível em



<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/recife-2004/142.pdf> Acesso em 30 nov. 2013.

REDE COQUE VIVE. [http://www.coquevive.org/index.php?p=blogs\\_det&id=32](http://www.coquevive.org/index.php?p=blogs_det&id=32)

ROLNIK, Raquel. Justiça suspende aplicação da concessão urbanística na área do projeto Nova Luz. **Blog da Raquel Rolnik**. 30 de janeiro de 2012. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/01/30/justica-suspende-aplicacao-da-concessao-urbanistica-na-area-do-projeto-nova-luz/> - acesso em 01 de março de 2014.

REYNALDO, Amelia. Projeto Urbanístico Recife-Olinda. In: BRASIL. Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

TELLES, Marta. Projeto do novo Polo Jurídico do estado é apresentado à imprensa. **Diáriodepernambuco.com.br**. 13 de abril de 2010. Disponível em <http://www.old.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/nota.asp?materia=20100413170412> – acesso em 01 de dezembro de 2014.

### **Dispositivos legais e documentos oficiais**

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana.

INSTITUTO PELÓPIDAS SILVEIRA. Histórico, projetos existentes e panorama de futuro de uma região central do Recife: COQUE + JOANA BEZERRA + ILHA DO ZECA + SÃO JOSÉ. Apresentação no âmbito do 3º Workshop Internacional de Desenho Urbano: Programa Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana. Recife, 26 de junho de 2013.

RECIFE. Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências.

RECIFE. Lei nº 14.947 de 30 de março de 1987. Cria o plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS.

RECIFE. Lei nº 16.113 de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências.

RECIFE. Lei nº 16.176 de 9 de abril de 1996. Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

RECIFE. Lei nº 17511 de 29 de dezembro de 2008. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife.

RECIFE. Lei nº 17.645 de 17 de setembro de 2010. Aprova o plano da operação urbana consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor.

RECIFE. Lei nº 17.714 de 30 de maio de 2011. Altera a Lei nº 17.645/2010 para revogação o § 2º Art. 5º que trata da execução das obras do parque público Beira Rio.

RECIFE. Projeto de Lei Nº 022 de 19 de novembro de 2012. Modifica a Lei 17.645/2010.

PREFEITURA DO RECIFE, Gabinete de Projetos Especiais. Concorrência No 011/2014 - Contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos. Recife: maio de 2014.

PREFEITURA DO RECIFE. Polo Jurídico [online]. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoas/projetos/polo-juridico/> - Acesso em 01 de março de 2014.

SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – DELEGACIA DE PERNAMBUCO. Contrato de Cessão sob regime de aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. 1979.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício nº3024/2013 – SPU/PE, à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife. 12 de setembro de 2013.