



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

PEDRO CÉSAR DA ROCHA NETO

**A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO
DA CIDADE: O CASO DO PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ DO MUNICÍPIO
DE FORTALEZA**

FORTALEZA - CEARÁ

2018

PEDRO CÉSAR DA ROCHA NETO

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA
CIDADE: O CASO DO PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ DO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra

FORTALEZA - CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Neto, Pedro César da Rocha.

A operação urbana consorciada como instrumento de gestão consorciada da cidade: o caso do parque foz do Riacho Maceió do Município de Fortaleza [recurso eletrônico] / Pedro César da Rocha Neto. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 232 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.^a Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Parceria Público-Privada. 2. Gestão Consorciada da Cidade. 3. Operação Urbana Consorciada. 4. Parque Foz do Riacho Maceió. 5. Direito à Cidade. I. Título.

PEDRO CÉSAR DA ROCHA NETO

A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO DA CIDADE: O CASO DO PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA

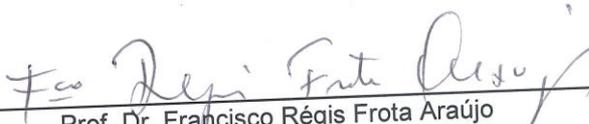
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Planejamento e Políticas
Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados
da Universidade Estadual do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.
Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Aprovada em: 20/02/2018

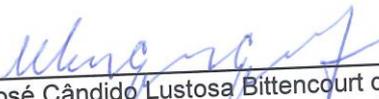
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. Francisco Régis Frota Araújo
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof. Dr. José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque
Universidade Federal do Ceará - UFC

Dedico esta dissertação à minha esposa, Ticiane Rocha e ao meu amado filho, Pedro Arthur Rocha, pela compreensão às ausências físicas e mentais, pelo abraço apertado, quando me faltavam forças, pelo sorriso fraterno, quando me faltava paciência, pelas orações discretas, quando me faltava fé, mas acima de tudo, agradeço pelo amor, sempre disponível e despretensioso.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi escrito com a colaboração direta e indireta de muitas pessoas especiais, que de forma consciente ou inconsciente, contribuíram com as ideias, dados, impressões, críticas, enfim, inseridas em cada linha deste trabalho. Sou imensamente grato a todos. No entanto, gostaria de nominar algumas pessoas que simbolizarão a todos(as) os coprodutores e testemunhas desta realização. Dito isso, agradeço:

A Deus, pois a força e perseverança somente foram alcançadas com a ajuda e misericórdia divina.

A meus amados pais, que simbolizam retidão ética e moral, os quais são responsáveis por minha formação pessoal, com seus exemplos de coragem e determinação.

À Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra, minha orientadora, de incontestável e notória capacidade científica, que, na sua forma doce e ao mesmo tempo disciplinada, fez abrir o meu olhar “míope” ao mundo grandioso que somente o olhar sociológico é capaz de alcançar. Agradeço, ainda, pelo incentivo, paciência e colaboração a mim conferidos para o enfrentamento e superação de paradigmas jurídicos e sociais postos à prova no decorrer desta investigação científica.

Aos eminentes Professores Doutores José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque e Francisco Régis Frota Araújo, representantes ilustres da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará, que gentilmente aceitaram participar de minha banca de qualificação, em que possibilitaram, com suas análises crítico-científicas e profunda sensibilidade, transpor limites e agregar conceitos à presente pesquisa.

Ao Prof. Dr. Roberto Cláudio Frota Bezerra, que, de forma elegante, prestimosa e sempre disposta a orientar e aconselhar, com sua experiência científica, possibilitou a finalização desta árdua pesquisa.

Ao Excelentíssimo Senhor Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Prefeito de Fortaleza, com as marcas da vida acadêmica e o exemplo de gestão pública, bem como a paciência e incentivo, possibilitaram ultrapassar as dificuldades decorrentes

da compatibilização de minha atividade profissional e a realização das árduas tarefas desta pesquisa científica.

Ao amigo José Melinho de Lima Filho, ou simplesmente Melinho, pela atenção e incentivo a mim dispensados, ajudando e estimulando a conclusão da presente pesquisa.

À Profa. Dra. Janaína Rodrigues Feijó e à Profa. Ms. Ellen Garcia da Silveira, que, com as suas grandiosas bagagens acadêmico-científicas, tiveram a paciência de me conduzirem a desvendar os mistérios dos “números”, que permeavam as pesquisas base deste trabalho científico.

A todos os colegas de trabalho, por terem contribuído sobremaneira para meu crescimento, em especial, Denise Barbosa Sobreira Costa, João Francisco do Nascimento, Natália Maria Fernandes Pereira, Francisco de Albuquerque Nogueira Júnior, Maria das Graças Taumaturgo de Oliveira, João Batista Uchoa Filho, Lucirene Araújo Maciel, Renara Lane Costa de Sousa, Antonio Carlos Araújo de Sousa, Thaís Feitosa, Raimundo Walber Gomes Feitosa, que se demonstraram verdadeiros amigos, fiéis e companheiros, pelo cuidado e atenção a mim dispensados, sempre dando incentivo à finalização do processo de pesquisa e à construção dos meus estudos acadêmicos, enfim, foram fundamentais para a compatibilização hercúlea do processo de pesquisa e escrita acadêmica com a atividade laborativa por mim desenvolvida. Quando ainda pensava em desistir, sempre uma palavra tempestiva e eficazes “empurrões” que imprimiam força para a conclusão deste trabalho.

Ao amigo Carlos Neibson, Coordenador Geral do Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza, pelos inolvidáveis préstimos na condução da pesquisa realizada.

Aos senhores e senhoras cidadãos de Fortaleza, bem como aos gestores públicos e privados que se disponibilizaram gentilmente a participarem da pesquisa qualitativa desenvolvida, no decorrer deste ensaio acadêmico, e que dispuseram do seu valoroso tempo a contribuir com o deslinde desta pesquisa científica, em especial, às Doutoras Maria Águeda Pontes Caminha Muniz e Lucíola Maria de Aquino Cabral, bem como, a Prisco Bezerra Júnior, Carlos Alberto Gomes Mesquita, Lia de Souza Parente, Rodrigo Nogueira Diogo de Siqueira, Gustavo Amorim Studart Gurgel e Eduardo Pinheiro Ponte, cujas impressões, sentimentos e conhecimentos

científicos e empíricos foram decisivos para ampliar minha percepção sobre os direitos, garantias e políticas públicas, e, sobretudo, foram fundamentais para direcionar e delimitar o objeto de estudo, permitindo a evolução desta pesquisa.

Por fim, sinto-me honrado em participar desta experiência acadêmica, a qual, indubitavelmente, representou um divisor de águas na minha vida pessoal e profissional; em que os olhares do mundo jurídico e da sociologia foram contrastados; muitas vezes, foram decisivos, outras tantas – mas sem dúvidas – foram necessários, pois, como afirmou José Saramago “é necessário sair da ilha para ver a ilha; não nos vemos se não sairmos de nós”¹. Grato e animado por este e por novos desafios.

¹SARAMAGO, José. O conto da ilha desconhecida. Editora Companhia das Letras, 2016.

“O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação.”

(Ermínia Maricato)

RESUMO

A nova forma de governo instalada no Brasil no século XXI impôs uma visão gerencial à administração estatal. Assim, passou-se a caminhar para um processo de desestatização da máquina pública. Desta feita, o presente trabalho tem escopo de analisar a Gestão Consorciada da Cidade, a partir de instrumentos de parceria público-privada, em especial, a Operação Urbana Consorciada (OUC), instituída como norma geral, a partir da edição do Estatuto da Cidade, em 2001. No entanto, o instituto jurídico-político da Operação Urbana já estava em uso em solo brasileiro, notadamente, em municípios do sul e centro-sul do País. Para melhor delimitar a pesquisa, foi eleita a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, primeira experiência na utilização do instrumento em tela no Município de Fortaleza, Estado do Ceará. A OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi instituída a partir da edição da Lei Municipal nº. 8.503, de 26 de dezembro de 2000, que encontrou supedâneo na Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, vigente à época. A OUC retromencionada se propõe a desenvolver a revitalização de uma área ambiental degradada e a sua respectiva urbanização. No caso, o Riacho Maceió, que por diversos anos foi palco de tragédias urbanas, a partir da ocupação irregular das margens do leito do Riacho, por famílias desprovidas de qualquer possibilidade, senão, a de moradia. A Operação Urbana Consorciada em estudo foi proposta por parceiro privado, NORPAR, à Prefeitura de Fortaleza, onde ficaram instituídas várias obrigações mútuas. Contudo, essa Operação Urbana Consorciada, foi marcada por diversos imbróglis administrativos, jurídicos e políticos. No bojo deste estudo, foi desenvolvida pesquisa qualitativa, a partir de entrevistas, em profundidade, com diversos atores envolvidos direta ou indiretamente, com a OUC Parque Foz do Riacho Maceió. Buscou-se, ainda, avaliar os benefícios, malefícios e oportunidades para utilização das Operações Urbanas Consorciadas.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Gestão Consorciada da Cidade. Operação Urbana Consorciada. Parque Foz do Riacho Maceió. Direito à Cidade.

ABSTRACT

The new form of government established in Brazil in the 21st century has imposed a managerial view on state administration. Thus, a process of privatization of the public sector has started. That said, the present work aims to analyze the Management of Partnerships of the City taken from resources of public-private partnerships, especially the Partnership for Urban Operations (PUO), set as the general norm since the City Statute was issued in 2001. However, the legal-political regulation of the Urban Operation was already being used in Brazilian ground, notably in towns from the south and center-south of the country. To better mark the boundaries of the research, the Partnership for Urban Operations Parque Foz do Riacho Maceió was taken as an example due to the fact that it was the first experience in using the tool in the City of Fortaleza, in the State of Ceará. The PUO Parque Foz do Riacho Maceió was regulated starting from the issue of the City Law number 8,503, from December 26, 2000, which found support on the City Law number 7,061 from January 16, 1992, from the Urban Development Plan of Fortaleza, valid at the time. The redefined OUC proposes the revitalization of an environmental degraded area and its urbanization – in this case, Riacho Maceió - where for several years it was the scene of urban tragedies, due to the irregular occupation of the banks of the stream bed by families without any resources, including difficulties on finding proper dwelling. The Partnership Urban Operation being studied was a proposal from a private partner, NORPAR, to the Fortaleza City Hall, in which many mutual obligations were agreed on. Nevertheless, this Partnership Urban Operation was marked by several management, legal and political imbroglios. In the context of this study, a qualitative research was developed, based on an in-depth interview with several actors involved directly or indirectly with the PUO Parque Foz do Riacho Maceió. It also sought to evaluate the benefits, harms and opportunities for the use of the Partnership for Urban Operations.

Key-words: Public-Private Partnership. Partnership City Management. Partnership for Urban Operations. Foz do Riacho Parque Maceió. Right to the City.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Área de influência.....	27
Figura 2 -	Relatório Habitat e Situação Global.....	38
Figura 3 -	Evolução Urbana do Município de Fortaleza.....	49
Figura 4 -	Três Séculos de Planos.....	65
Figura 5 -	Fases de Elaboração do Plano Fortaleza 2040.....	70
Figura 6 -	Comparativo entre Contratação Convencional e PPP.....	94
Figura 7 -	Financiamento na Modalidade de Parceria Público-Privada.....	98
Figura 8 -	Linha do Tempo das OUCs em Fortaleza, segundo Ano de Publicação da Lei de Criação.....	131
Figura 9 -	Evolução da Paisagem Urbana da Área Riacho Maceió.....	147
Figura 10 -	Matéria Jornalística – Riacho Maceió.....	148
Figura 11 -	OUC do Riacho Maceió.....	155
Figura 12 -	Antes e depois da retirada de habitações irregulares na área de proteção ambiental.....	173
Figura 13 -	Matéria Jornalística – Entrega do Parque.....	179
Figura 14 -	Projeto Arquitetônico com base na Lei 8503/00.....	181
Figura 15 -	Planta Situacional com base na Lei 8.503/00.....	182
Figura 16 -	Projeto Arquitetônico da Norpar / Colmeia com Base na Outorga Onerosa e Alteração de Uso - Processo Administrativo P3895/17.....	183
Figura 17 -	Potencial Construtivo Básico – Lei 8.503/00.....	188
Figura 18 -	Potencial Construtivo Básico – Projeto Proposto – Processo P3895/2017.....	189
Figura 19 -	QR Code Entrega do Parque do Riacho Maceió.....	201

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Áreas de Influência da OUC.....	29
Mapa 2 -	Áreas de Influência por Setores Censitários – IBGE, 2010.....	30
Mapa 3 -	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro – 2010.....	47
Mapa 4 -	Bairros de Fortaleza.....	48
Mapa 5 -	Tipos de Assentamentos Precários em Fortaleza.....	50
Mapa 6 -	Bacias Hidrográficas e Rede Hídrica de Fortaleza.....	52
Mapa 7 -	Área de Influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió.....	53
Mapa 8 -	Intervenções Plano Fortaleza 2040.....	71
Mapa 9 -	OUCs Existentes em Fortaleza-CE.....	127
Mapa 10 -	Operações Urbanas Consorciadas – Fortaleza Competitiva.....	139
Mapa 11 -	Densidade Demográfica dos Bairros.....	145
Mapa 12 -	Riacho Maceió – Situação Atual.....	154
Mapa 13 -	Proposta de Delimitação.....	157
Mapa 14 -	Situação Fundiária.....	160
Mapa 15	Zoneamento com base na Lei nº 7.987/96.....	161
Mapa 16 -	Zoneamento Proposto com base na Lei 8503/00.....	162
Mapa 17 -	Projeto do Parque.....	164

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Dados Comparativos de Fortaleza, Ceará, Brasil.....	45
Quadro 2 -	Experiências Internacionais nos Processos de Intervenção Urbana em Espaços de Desvalia.....	101
Quadro 3 -	Comparativo entre Lei Vigente X Lei da Outorga – Fortaleza Competitiva.....	136
Quadro 4 -	Tempo de Espera para Cidadão – Fortaleza Competitiva.....	140
Quadro 5 -	Resumo de Áreas.....	156
Quadro 6 -	Comparação de Parâmetros Urbanísticos.....	193
Gráfico 1 -	Distribuição da População Brasileira nos Meios Urbano e Rural..	36
Gráfico 2 -	Participação de Fortaleza no PIB da RMF e do Estado do Ceará (%).....	46
Gráfico 3 -	Encargos públicos com PPP em percentagem do PIB.....	87

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADA	Área Diretamente Afetada
AE	Área de Estudo
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
CE	Ceará
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CF	Constituição Federal
CMFOR	Câmara Municipal de Fortaleza
CMMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPPD	Conselho Permanente de Avaliação do Plano Diretor
DES	Desembargador
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBEU	Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCT	Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
NORPAR	Nordeste Participações Ltda.
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDUFOR	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza
PDPFOR	Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza
PIB	Produto Interno Bruto
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPP	Parceria Público-Privada
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SEDURB	Superintendência Estadual do Desenvolvimento Urbano
SER	Secretaria Executiva Regional
SERCEFOP	Secretaria Regional do Centro de Fortaleza
SMDT	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Territorial do Meio Ambiente
ZAC	Zone d'aménagement concerté

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A CIDADE E OS DESAFIOS DE GESTÃO	33
2.1	O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE E A SOCIOLOGIA URBANA.....	33
2.2	A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE.....	38
2.3	FORTALEZA E OS DESAFIOS DA GESTÃO.....	44
2.3.1	Desafios da gestão urbana	55
2.3.2	Planejamento urbano e as políticas públicas no município de Fortaleza	62
2.3.3	A cidade de Fortaleza como atrativo aos investidores urbanos ...	74
3	A GESTÃO CONSORCIADA DA CIDADE	77
3.1	PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E OS DIFERENTES AGENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA CIDADE.....	78
3.1.1	Serviço público e a concessão	81
3.1.2	A desestatização da administração pública e as Parcerias Público-Privadas	82
3.2	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO DA URBE.....	104
3.2.1	A origem e conceitos de Operação Urbana Consorciada	108
3.2.2	A OUC no direito brasileiro	110
3.2.3	Requisitos mínimos da Operação Urbana Consorciada no EC/2001	115
3.2.4	OUC e a legislação urbanística no município de Fortaleza	120
3.2.5	Novas possibilidades de gestão consorciada de Fortaleza	133
4	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ	144
4.1	O RIACHO MACEIÓ E AS RAZÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA OUC.....	144
4.2	A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ.....	150
	Da (im) possibilidade de utilização da Outorga Onerosa de	

4.2.1	Alteração de Uso em área da poligonal da OUC Parque Foz do Riacho Maceió.....	
	A OUC PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ COMO	187
4.3	ALTERNATIVA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO BEM-ESTAR URBANO.....	198
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	206
	REFERÊNCIAS.....	211
	ANEXOS.....	225
	ANEXO A – ROTEIRO DA ENTREVISTA BLOCO DE MORADORES DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ (MOR).....	226
	ANEXO B – ROTEIRO DA ENTREVISTA BLOCO GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE FORTALEZA (GPMFOR); PARLAMENTARES MUNICIPAIS DE FORTALEZA (PMFOR). CONSORCIADO PRIVADO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ (CP).....	227
	ANEXO C – CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL E COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO.....	231

1 INTRODUÇÃO

Com a evolução de um Estado Liberal para um Estado Social, é possível perceber que as mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira trouxeram uma nova concepção sobre o direito de propriedade. O direito à propriedade, até então, era visto de forma a ser exercido irrestritamente, portanto, absoluto².

Nesse diapasão, em relação à urbe, constatamos que o território urbano tornou-se um “campo de batalha”, caracterizando uma contínua guerra espacial (BAUMAN, 1999), o fenômeno da suburbanização (HORTA, 2007) pode contribuir para o entendimento da “urbanização desigual” na cidade de Fortaleza. Esse fenômeno fora fundamental para o sucesso do fordismo-keynesiano³ no mundo e, da mesma forma, na cidade alencarina, haja vista a chegada de um grande volume de mão de obra (sem capacitação técnica) advinda dos rincões do Estado, resultando em *deficit* habitacional originando a “suburbanização alencarina”, o processo de formatação da suburbanização em solo fortalezense torna-se singular em relação às outras capitais brasileiras em diversos aspectos, notadamente, o processo de colonização tardio e toda a urbanização que passou a capital do Estado do Ceará. A bem da verdade, com o advento da revolução industrial, a globalização e o acesso a novas tecnologias fizeram com que a população, ora residente em solo rural, migrasse para territórios urbanizados em busca de trabalho, estudo, e melhora da qualidade de vida. Contudo, o Estado do Ceará, em especial a cidade de Fortaleza, sofreu as consequências de longos períodos de estiagem e secas prolongadas, onde o sertanejo cearense é o principal castigado. Dessa forma, a vinda para novel capital do Estado do Ceará passou a ser um ato de sobrevivência. Como relatado anteriormente, Fortaleza recebeu milhares de “irmãos da seca”, que passaram a ocupar as franjas da cidade e outras áreas ainda não urbanizadas ou em processo incipiente de urbanização. Esse processo fez nascer uma cidade

²Segundo Bresser-Pereira (2001, p. 8) o Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o Estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático: o Estado liberal estabeleceu o império da lei ou o estado de direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam.

Estado Social foi a instituição política criada pelo capitalismo na busca de compatibilizar as promessas da modernidade com o desenvolvimento do sistema capitalista. Para Bonavides (2004, p. 184), o Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal

³Fenômeno de expansão do capitalismo, que se inicia no período entre guerras, a partir dos anos 30, e tem seu apogeu do período pós-guerra até 1973 (HARVEY, 1992, p. 125).

desigual, distante da cidade oficial. Os mais de dois milhões e meio de habitantes disputam, “palmo a palmo”, a sobrevivência na jovem urbe litorânea, uma megalópole (IBGE, 2010). Muito bem leciona Corrêa (1994), onde afirma categoricamente que: “As atividades capitalistas da cidade, entre elas especialmente as indústrias, necessitam de trabalhadores ‘livres’, que dispõem apenas de sua força de trabalho e nenhum ou muito pouco vínculo com o campo”.

Neste sentido, podemos destacar os ensinamentos de Silva (1992, p. 30) acerca dos motivos para este inchaço populacional da capital cearense:

[...] Seu crescimento demográfico acentuado, como vem ocorrendo nos últimos anos, tem vínculos íntimos com os longos períodos de estiagem que atingem o Ceará e, sobretudo com a estrutura fundiária vigente, que tem suas bases na grande propriedade dedicada à criação de gado. Sabe-se que esta atividade dispensa cada vez mais a mão-de-obra utilizada. Nos longos períodos de estiagem há uma redução significativa dos rebanhos cearenses, provocada tanto pelos altos índices de mortalidade ocasionados pela falta de pastagens e longos deslocamentos do gado em busca d'água, até a completa remoção de seus rebanhos por parte de alguns criadores que transferem seus animais para lugares mais seguros, livres da seca. Tanto os fatores de ordem climática, seca cheia, quanto os sociais, fundamentalmente a estrutura fundiária, dificultam, cada vez mais, a fixação da população no interior. Decorre desses fatos, dentre outros, o aumento dos fluxos migratórios para a capital que aparece como uma das poucas alternativas de Demográfico de sobrevivência para essa população despossuída e sem rumo.

A segregação, exclusão da sociedade, é fruto do processo de urbanização desordenado e desastroso. É bem verdade que a sociedade do século XX mantém as mesmas características do patrimonialismo e clientelismo vigentes na sociedade brasileira pré-republicana. Para Maricato (2000), a partir dessa população excluída do mercado legal é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de alugueis, as favelas (aglomerados subnormais⁴) e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais.

Contudo, o estado de bem-estar social keynesiano entrou em crise nos anos 70, quando passamos a conviver com a dúvida acerca da possibilidade de o

⁴Segundo o IBGE (2010), os Aglomerados Subnormais são caracterizados por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: 1) irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou 2) carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

novo modelo estatal manter o dinamismo do processo de acumulação (JESSOP, 1994).

Filiamo-nos à tese de Bresser-Pereira (2007), segundo a qual o modelo socioeconômico no século XXI é o denominado Estado Social-Liberal e Republicano, haja vista que é social, porque mantém compromissos socialistas com os direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico, bem como mantém o viés liberal, pois continua a defender a liberdade individual.

Com o novo modelo político-econômico instalado no Brasil, o direito à propriedade passou a ser objeto de debate, haja vista os novos contextos sociais, por meio da introdução do princípio constitucional sobre a função social da propriedade. Esse é o entendimento da atual Constituição Federal, ao normatizar, em seu artigo 5º, que a propriedade há de cumprir uma função, a qual deve ter finalidade social.

Na busca de garantir a função social da propriedade e na busca de garantir uma cidade mais justa, trazemos os ensinamentos de Altvater (1991, p. 328) em que afirma que “a mão invisível do mercado tinha de ser apoiada pela mão visível da intervenção do Estado, e ambas necessitam da ‘terceira mão’ de uma rede de instituições sociais e econômicas”. A partir dessa afirmação, nasce a necessidade de um colaborativíssimo administrativo para gerir a máquina pública em todos os seus aspectos, em especial, proporcionar uma cidade inclusiva, apresentando-se como condição *sine qua non* a regulação, por parte do Estado, da atuação da mão invisível do mercado, com o fito de evitar o distanciamento da supremacia do interesse público.

Nessa esteira, Gehl (2013) afirma que a cidade deve ser inclusiva, com espaço para todos. Para alcançar a sustentabilidade social, deve-se pensar não somente nos meios físicos para uma cidade funcionar. Os esforços devem concentrar-se em todos os aspectos do ambiente físico e das instituições sociais, bem como dos aspectos culturais. Esses pontos são importantes na forma como percebemos os bairros individuais e as sociedades urbanas.

Desta necessidade preeminente surge o urbanismo, onde colacionamos os ensinamentos de Séguin (2005) que, de forma didática, assinala que o urbanismo é formado depois do caos urbano, com escopo de criar um regramento capaz de fazer ressurgir a harmonia entre homem e natureza, tornando possível, assim, a convivência humana nas urbes.

Contudo, o legislador federal, percebendo a inexistência de uma legislação que prestigiasse a ordenação dos espaços habitáveis e sistematizasse o território citadino em função do bem-estar urbano, fez nascer a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A citada legislação visa a criação de uma política nacional, garantindo de forma cogente as funções sociais da propriedade urbana. Séguin (2005), de forma clara, afirma que o objeto maior do Estatuto da Cidade é minorar as desigualdades sociais e dar elementos para efetivar os direitos elencados na Carta Política de 1988, que, até então, estavam sem aplicabilidade prática na vida dos cidadãos brasileiros.

De tal sorte, a edição da Lei do Meio Ambiente Artificial trouxe instrumentos indutores de desenvolvimento para a urbe, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC). Esse instituto foi introduzido no artigo 32 e nos artigos seguintes, do mesmo diploma legal. Em brevíssimas linhas, sintetiza-se esse instrumento urbanístico como “toda atuação urbanística que envolve alteração da realidade urbana com vistas a obter nova configuração da área constituída” (SILVA, 2010, p. 361).

Com base nas afirmações desenvolvidas até aqui, afirma-se que o escopo geral desta pesquisa é analisar o instituto jurídico-urbanístico da Operação Urbana Consorciada como instrumento de gestão da cidade, a partir de um estudo de caso da primeira experiência no Município de Fortaleza, localizado no Estado do Ceará, a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió e suas nuances para a implementação como mecanismo alternativo de financiamento direcionado, a mitigar problemas ocasionados pelo crescimento desordenado da urbe, por meio de entrevista e avaliação sistemática de bibliografia técnica sobre a temática.

O presente trabalho desenvolve um referencial teórico sobre planejamento urbano e os desafios de gestão da cidade, as parcerias público-privadas e a gestão consorciada da cidade, operação urbana consorciada, e, por fim, avalia-se a política pública Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, em que o instrumento urbanístico foi utilizado com o fito de requalificar um espaço de desvalia da cidade, que se encontrava com uma ocupação irregular do leito do Riacho Maceió, situado no bairro Mucuripe, em Fortaleza-CE.

É importante destacar que este estudo justifica-se a partir da observação das dificuldades na condução da urbe, vivenciada ao longo dos anos, nas variadas funções relacionadas à gestão da cidade ao desempenhar funções de assessoramento no parlamento, seja estadual ou municipal, como advogado militante na seara administrativa municipal, ou ainda, como executivo na gestão municipal alencarina. Dita experiência, fez nutrir o desejo de estudar, observar e descrever os mecanismos alternativos capazes de financiar os vários “r” (requalificar, revitalizar, renovar e reabilitar) da pauta urbanístico-política, que permeiam os seguimentos organizados da sociedade. Contudo, as definições temáticas, a formatação do campo de concentração científica, bem como as limitações temporais e locacionais foram lapidadas e balizadas por uma profunda e desgastante catarse.

A mudança para o outro “lado do balcão” (a perspectiva do executivo municipal) fez entender que o município, enquanto ente federativo, é incapaz de sozinho, resolver os problemas citadinos, que surgiram com o crescimento desordenado e desenfreado da população urbana dos municípios brasileiros, em especial, a cidade de Fortaleza.

Portanto, os estudos sobre os instrumentos de gestão consorciada da urbe servirão de baliza científica para os decisores urbanos, quando do planejamento de políticas públicas a se desenvolverem na cidade. Desta feita, como paradigmas, para analisar a eficácia da OUC como política de desenvolvimento urbano, citam-se os ensinamentos de Vargas e Castilho (2006, p. 277–278), que sintetizam o necessário para que uma intervenção urbana seja eficiente, em que o investigador deverá: a) problematizar a política pública, justificá-la e fundamentá-la em indicadores prévios; b) apontar os objetivos que se quer alcançar; c) indicar a estratégia para alcançar os objetivos; d) caracterizar as metas (financeiras, sociais, econômicas e psicológicas) a serem atingidas; e) promover o monitoramento contínuo e permanente para aferir resultados e os rumos.

O trabalho se propõe a pesquisar os elementos e relações que configuram a cidade em um espaço com qualidade urbana, de forma que estes possam ser aplicados para estimular a apropriação do espaço público, tendo como prioridade essa forma de deslocamento e vivência na cidade.

Neste trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, bem como um estudo de campo com aplicação de pesquisa qualitativa e descritiva, com

perspectiva histórica, por meio de entrevista a gestores públicos, representantes do parlamento municipal, entes privados e moradores da comunidade das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió.

Sobre a pesquisa bibliográfica, trazem-se os ensinamentos de Cervo e Bervian (2002, p. 55) e sua definição:

[...] explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Gil (2010) explica que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida mediante material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos. Apesar de praticamente todos os outros tipos de estudo exigirem trabalho dessa natureza, há pesquisas exclusivamente desenvolvidas por meio de fontes bibliográficas.

A aplicação do método qualitativo de pesquisa justifica-se a partir da necessidade de apoderamento crítico e confiável, das impressões íntimas e reflexivas, vivenciadas por diferentes atores que cercam a problematização do estudo. Pode-se afirmar que as pesquisas qualitativas são capazes de proporcionar uma compreensão mais complexa e multifacetada das políticas públicas, objeto desta avaliação (ANDRÉ, 1983, p. 66). Assim, a investigação qualitativa é capaz de extrair as experiências vividas e auxiliam na compreensão das relações dos indivíduos, seus contextos e suas ações (EISNER, 1981, p. 5-9). A pesquisa qualitativa, no pensamento de Minayo (1994, p.25), constitui:

Um labor artesanal, que não prescinde da criatividade, mas se realiza fundamentalmente por uma linguagem apoiada nos conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um ritmo próprio e particular.

Deve-se destacar, sobretudo, que a entrevista em profundidade, através da aplicação de um questionário semiestruturado, apresenta-se como um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte selecionada por deter informações que se deseja conhecer. Desta maneira, sobre pesquisa qualitativa, colacionamos a análise de Demo (2001), onde afirma que:

Os dados não são apenas colhidos, mas também resultado de interpretação e reconstrução pelo pesquisador, em diálogo inteligente e crítico com a realidade. Nesse percurso de descobertas, as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer perspectivas. Possibilitam ainda, identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações, caracterizar a riqueza de um tema e explicar fenômenos de abrangência limitada.

A pesquisa qualitativa aplicada neste estudo tem como cenário principal o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, e, em destaque, as áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió. A pesquisa aplicada se valeu de metodologias voltadas a extrair as impressões aprofundadas dos indivíduos investigados acerca da questão dos sistemas de espaços livres, sustentabilidade urbana, gestão compartilhada da cidade, parcerias público-privadas, e as operações urbanas consorciadas como mecanismos indutores (ou não) de desenvolvimento da urbe, de maneira que se possa fazer uma síntese e análise do referencial teórico.

Para tanto, definimos como plano amostral quatro grupos de indivíduos, divididos em: Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR); Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR); Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP); moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (MOR).

Este desenho metodológico da pesquisa justifica-se pelo objetivo de garantir que a variável dependente, forneça a visão que as pessoas têm dos objetos estudados.

Primeiramente, foram realizadas sete entrevistas em profundidade, com o objetivo de entender a realidade do extrato social de baixa renda que vivenciou a realidade nas áreas de influência da Operação Urbana *in casu*, em especial, buscou-se identificar indivíduos ex-moradores das áreas de risco nas margens do Riacho Maceió. Esta especificidade tem o condão de buscar o sentimento vivenciado antes, durante e após sua remoção do local e a realidade atual.

Em seguida, foram realizadas oito entrevistas em profundidade, com o escopo de entender e identificar as diferentes visões técnicas, do processo de evolução urbana e as políticas públicas desenvolvidas em Fortaleza, em especial, as ações de Gestão Consorciada da Cidade e a utilização dos instrumentos jurídico-urbanísticos disponíveis da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho

Maceió, na visão de todos os ângulos envolvidos. A técnica permite que se compreendam as suas opiniões sobre como se deu todo o processo.

Buscou-se desenvolver um roteiro que pudesse responder às questões levantadas durante a descrição do problema, que foi preparado a partir de uma lista de questões a serem respondidas, as quais foram organizadas em grupos de blocos e ordenadas em uma sequência lógica.

Deste modo, foram realizados dois tipos de questionários distintos como é possível observar nos anexos A e B desta pesquisa, caracterizados por questões abertas, com roteiro estruturado, tendo abordagem em profundidade e baseado em vasta pesquisa sobre os instrumentos utilizados para a melhoria das cidades, aprofundado em Fortaleza e suas singularidades.

Considerando que as políticas públicas devem ter como objetivo fundamental incidir positivamente nas condições de vida da população, torna-se oportuno colher também, a percepção da população atingida e de gestores municipais, assim como, de um representante da lei, um parceiro privado e um consultor ambiental, sobre a realidade experimentada pelos participantes e a relação dessas experiências com as ações do setor público.

Além disso, foram utilizadas duas técnicas no recrutamento:

- a) **Visita domiciliar** – para o grupo dos moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (MOR).
- b) **Agendamento prévio** – para os grupos dos Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR); Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR); Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP).

Os sujeitos foram selecionados, em parte, utilizando-se de uma **amostragem aleatória estratificada** para os indivíduos moradores das áreas de influência da OUC em estudo, haja vista que foram respeitadas a proporção 57% (cinquenta e sete por cento) de indivíduos do sexo feminino e 43%(quarenta e três por cento) do sexo masculino, todos identificados como elementos pertencentes a População Economicamente Ativa (PEA), e que à época da intervenção urbana, em estudo, estavam acima da maioridade civil⁵.

⁵Artigo 5º da Lei nº 10.406/2002 diz que "a menoridade cessa aos 18 anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil".

Com o propósito de estruturar territorialmente os estudos, os indivíduos entrevistados foram escolhidos nos territórios delimitados pelas áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió como Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AII), bem como a delimitação da Área Diretamente Afetada (ADA) ou Área de Estudo (AE).

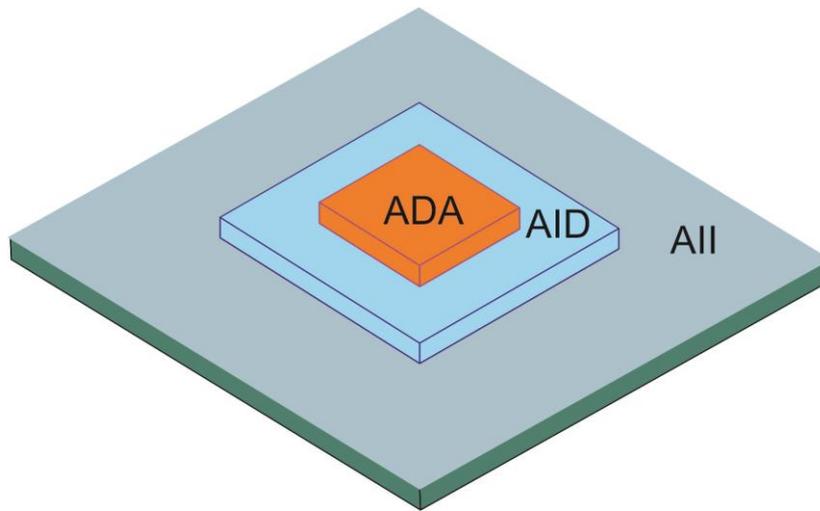
A OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi desenvolvida em uma área de mais de vinte mil metros quadrados, encravada parte no bairro Mucuripe e parte no bairro Meireles. A OUC *in casu* teve como ente privado consorciado a empresa NORPAR, que por sua vez contratou a empresa Ambiental Assessoria⁶ para desenvolver e apresentar o competente Estudo de Impacto Ambiental, bem como o Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA. O EIA/RIMA foi desenvolvido sob a coordenação do Prof. Me. Gustavo Amorim Studart Gurgel, com resultados balizados por estudos qualitativos e quantitativos, apresentando dados sobre a estrutura urbana, os antecedentes históricos, o projeto arquitetônico do Parque do Riacho Maceió, paisagismo, especificações para urbanização, emissões sonoras, efluentes atmosféricos, resíduos sólidos e demais análises.

Vale ressaltar que o artigo 5º, inciso II, da Resolução CONAMA nº 001/86, determina que o Estudo de Impacto Ambiental defina os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominando a Área de Influência do Projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual a área se localiza, *in casu* Riacho Maceió (GURGEL, 2008).

É precioso salientar que as áreas de influência são delimitadas em três âmbitos – Área de Influência Indireta (AII), Área de Influência Direta (AID) e Área Diretamente Afetada (ADA). Aludidos subespaços recebem impactos nas fases de construção e operação, *in casu*, da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, ora com relações causais diretas, ora indiretas, e daí a denominação, além da ADA onde se localiza o empreendimento propriamente dito muitas vezes, chamada de área de intervenção. Conforme é possível observar na Figura 1, a seguir:

⁶Ambiental Assessoria, Comércio e Representação Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.026.293/0001-60, com sede na Rua Visconde de Mauá, nº 1.525, Aldeota, Fortaleza-CE.

Figura 1 - Área de Influência



Fonte: Elaborada pelo autor.

Dito isso, o EIA/RIMA delimitou como:

- a) **Área Diretamente Afetada (ADA)** ou Área de Estudo (AE): polígono formado pelo trecho da Avenida Presidente Kennedy (Beira Mar) junto à Rua Manoel Jesuíno (Tereza Hinko), Rua Senador Machado e Travessa Caetano, onde está situado o Riacho Maceió;
- b) **Área de Influência Direta (AID)**: polígono formado pelo trecho da Avenida Presidente Kennedy (Beira Mar), junto à Rua Senador Machado e Travessa Caetano, onde está situado o Riacho Maceió, bem como sua vizinhança imediata, no bairro Mucuripe, no sentido norte, até o ponto inicial;
- c) **Área de Influência Indireta (AII)**: formada pelos bairros Mucuripe e Meireles.

Contudo, ao nosso olhar, a comunidade pertencente ao bairro Vicente Pinzon, bem como em parte ao bairro Papicu, sofreu e sofre influência indireta dos “benefícios e mazelas” da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, haja vista ser representada e qualificada no mapa apresentado pelo EIA/RIMA (GURGEL, 2008), muito embora tenha sido esquecida no momento da descrição das áreas de influência.

De tal sorte, passaremos a incorporar os bairros Vicente Pinzon e parte do Papicu como áreas de influência indireta da OUC. Consolidando as informações

representamos as áreas de influências Direta, Indireta e Diretamente Afetadas que serviram de base territorial para o presente estudo (Mapa 1).

Deve-se destacar que quanto a seleção aleatória dentro de cada área, utilizou-se as divisões das áreas em nível de setores censitários⁷ que permeiam as áreas de influência, como é possível observar no Mapa 2, em sequência.

Em oportunidade diversa, os indivíduos representantes dos grupos – GPMFOR, PMFOR e CP – foram selecionados mediante **amostragem por conveniência**, a partir da posição estratégica que ocupam, seja na esfera pública ou privada. No entanto, buscou-se garantir um leque de opiniões técnicas dos mais variados setores da administração pública municipal de Fortaleza – representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), da Procuradoria Geral do Município (PGM), bem como da Coordenadoria Especial de Parceria Público-Privada. Outrossim, buscou-se garantir a presença do responsável técnico pela elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental contratado pelo ente privado, bem como do representante legal da empresa consorciada privada (NORPAR). A Câmara Municipal de Fortaleza, fez-se representada por edil com larga experiência legislativa, com uma visão *a priori* e *a posteriori*, da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió.

Os trabalhos de campo deram início após a aprovação do roteiro e perfil dos entrevistados. A logística do projeto levou em consideração a equipe de entrevistadores locais, acompanhados pelo supervisor para garantir que a metodologia da pesquisa fosse aplicada uniformemente em todas as entrevistas.

⁷**Setor Censitário** é unidade territorial de coleta das operações censitárias, definido pelo IBGE, com limites físicos identificados, em áreas contínuas e respeitando a divisão político-administrativa do Brasil (IBGE, 2010).

Mapa 1 - Áreas de Influência da OUC



Fonte: EIA/RIMA – Adaptado.

Mapa 2 – Áreas de Influência por Setores Censitários – IBGE, 2010



Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo de recrutamento e seleção dos entrevistados foi cuidadoso e rigoroso. Este estudo primou em garantir a confidencialidade e não identificação dos sujeitos entrevistados, assim, todos os dados coletados somente e exclusivamente, serão utilizados na seara acadêmica, tudo em consonância com os termos constante na **Cessão Gratuita de Direitos de Depoimento Oral e Compromisso Ético de Não Identificação do Entrevistado** (ANEXO C), bem como com as normais constitucionais pertinentes a matéria.

Dito isso, apresenta-se os diferentes olhares, sejam conflitantes ou harmônicos, em parte ou no todo, proposituras ou antíteses, tudo a partir da análise das entrevistas em profundidade, desenvolvidas em campo, com os diferentes atores deste processo truncado, que representou a inaugural experiência na aplicação do instrumento jurídico-político da Operação Urbana Consorciada em solo fortalezense.

Este estudo está estruturado em três partes. Pode-se desprender da primeira, o conceito de cidade e os desafios na gestão da urbe, as definições de urbanismo e urbanização e sua relação com o planejamento urbano das cidades brasileiras, ainda adentra-se à realidade do Município de Fortaleza, Ceará e sua contextualização, a partir do seu processo de evolução urbana.

Na segunda parte, é apresentada a ideia de gestão consorciada da cidade, nesse diapasão, são apresentadas as possibilidades de parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais. Outrossim, apresenta-se o conceito de Parceria Público-Privada e suas modalidades, bem como as perspectivas de implementação para suprir a necessidade das cidades. Evidencia-se o conceito jurídico e a evolução histórica do instituto da Operação Urbana Consorciada, como espécie de Parceria Público-Privada, além de ser demonstrada a OUC na perspectiva do Município de Fortaleza.

Na terceira e última parte, é apresentada a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, sua contextualização histórica, os meandros dos processos administrativos, legislativos, jurídicos que permearam todo o processo de implementação desta OUC, que foi a primeira experiência do Município de Fortaleza.

Do mesmo modo, deve-se destacar que, apresenta-se de forma sintética, uma análise interpretativa da pesquisa qualitativa exposta nos parágrafos antecedentes. É valoroso destacar ainda, a fundamentação de Gil (1994, p. 166),

sobre a análise de dados coletados cientificamente, onde expressa que o diagnóstico “tem por objetivo organizar e sumariar os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação”.

A partir das afirmações constantes, neste preâmbulo, necessita-se trazer à baila, a visão de Fortuna e Leite (2013), em que afirmam que todo o processo de requalificação urbana traz consigo um poder de propiciar origem à lugares e a usos diferentes dos espaços públicos, objetos da intervenção, o que pode gerar conflitos entre os novos usos e apropriações.

2 A CIDADE E OS DESAFIOS DE GESTÃO

Deve-se destacar a contextualização da cidade e os seus desafios para conduzir os destinos da urbe. Do mesmo modo, demonstra-se a importância do planejamento urbano como forma de antever e/ou mitigar as mazelas que assolam as cidades modernas. A análise das nuances e particularidades que cercam as cidades e as dificuldades de gerir o espaço urbano se fazem presentes nesta pesquisa.

Passaremos a expor a necessidade preeminente para o gestor municipal de planejar a urbe com projeções de curto, médio e longo prazo. Podemos afirmar que o planejamento urbano tem no urbanismo o meio que possibilitará o alcance aos cidadãos o direito ao bem-estar urbano. Assim, pode-se definir o urbanismo como “um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 2007, p. 511). Sobre esse tema, Rodrigues (2007, p. 65) afirma que o urbanismo envolve o diagnóstico dos problemas das cidades e a avaliação dos meios para solucioná-los.

Ressalta-se que o conceito de urbanismo sofreu significativa evolução com o correr do tempo, passando de estético-espacial para econômico-social (PIOVEZANE, 1981, p. 54).

Dessa forma, tem-se que o urbanismo se refere a um elemento de significativa transformação das cidades, promovido por meio de atividades próprias e aplicáveis em seus princípios e realização de seus fins.

Igualmente, destaca-se que neste seguimento, apresenta-se o Município de Fortaleza e as diferentes “fortalezas” que compõem a megalópole alencarina.

2.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE E A SOCIOLOGIA URBANA

O Brasil é formado por 5.565 municípios, que formam um conglomerado territorial de proporções continentais. É importante salientar que o Brasil de 1940 tinha uma população urbana de 26,3% do total, após um intervalo pequeníssimo de sessenta anos, esta população urbana saltou para 81,2% (MARICATO, 2001).

Como bem afirma Maricato (2001), a exclusão social pautou o crescimento urbano tupiniquim, a falta de provisões habitacionais a partir da

emergência do trabalhador livre, fez eclodir o processo de urbanização brasileiro. Assim, nasce o paradigma de conceituar o que seria “a cidade”.

Com o fito de conceituar o que seria “cidade”, trazemos os ensinamentos de Silva⁸ (2010, p. 26) que, em brilhante síntese, conceitua, juridicamente, o termo cidade:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.

Por sua vez, Costa⁹ (2000, p. 92), também do ponto de vista jurídico, assim, define cidade:

Existem outras divisões administrativas do Município, como o subdistrito, descentralização ainda maior de serviços locais, a cidade, que vem a ser a sede municipal, a vila, em geral a sede do distrito, além de povoados e outros núcleos urbanos, sem qualquer reconhecimento oficial. As cidades ainda comportam divisão em zonas e bairros, para fins de ocupação e administração [...].

Já sob o prisma do urbanismo, segundo o que se infere do magistério de Silva (2010, p. 26), um centro populacional pode ser conceituado como cidade, desde que apresente dois elementos essenciais, a saber:

- (a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais;
- (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.).

Como se vê, enquanto cidade, sob a ótica jurídica e sob uma compleição meramente política, é apenas a sede do governo municipal. No sentido urbanístico, cidade quer dizer muito mais, revelando-se todos os aspectos da organização social, tais como, a forma de como se organiza o centro populacional, inclusive o

⁸SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

⁹COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

ordenamento de suas edificações, os serviços públicos e demais equipamentos destinados ao bem-estar da coletividade.

No entanto, a urbanização das cidades, e em especial das grandes cidades, tem gerado problemas de estrutura devido à grande demanda populacional e à falta de saneamento dos espaços habitáveis. O processo de urbanização brasileiro cresceu de forma selvagem, como uma “erva daninha”, consumindo as energias e oportunidades da cidade – sem planejamento e controle.

Muito lucidamente, Horta (2007) afirma que as metrópoles passaram por uma discussão árdua sobre a transição entre o padrão de cidade segregada e a tendência para o desenvolvimento, pois a fragmentação das metrópoles tendia para descontinuidades em nível micro – o cidadão e a urbe.

Maricato (2000, p. 122) alerta que “a exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da ‘cidade oficial’”.

Da mesma forma, sobre a fragmentação social Horta (2007, p. 204), conceitua como “consequência do incremento das desigualdades do mundo urbano e das ameaças à coesão social”, tem uma ligação umbilical com o conceito de metrópole fragmentada¹⁰.

Salienta-se o pensamento de Bógus (2009), que entende por segregação a alta concentração de camadas sociais em determinada parcela do espaço urbano, apontando para uma forma de organização da cidade em zonas hierarquizadas com grande homogeneidade interna e forte disparidade social em relação a outras.

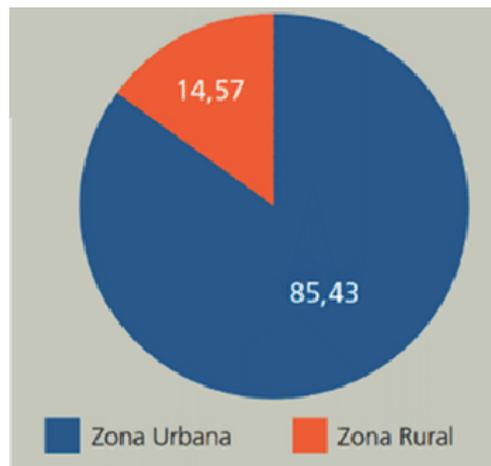
Essa constatação pode ser observada a partir do pensamento de Bógus (2009, p. 121), em que afirma que a segregação espacial exerce papel fundamental tanto para o processo de dominação política, quanto para o processo de uso dos recursos do espaço urbano, enquanto resultado do trabalho, haja vista o permanente diálogo entre o binômio sociedade e espaço.

A população residente em áreas urbanas no Brasil, conforme o Censo Demográfico de 2010 do IBGE era de 160.879.708 pessoas (84,35%); a população residente em área rural era de 29.852.986 pessoas (15,65%) (IBGE, 2010). Cotejando os dados, bem como nos elementos constantes no pensamento do

¹⁰O conceito de metrópole fragmentada (HORTA, 2007, p. 204) tem como características: i) estrutura policêntrica; ii) desenvolvimento de complexos de grandes dimensões, com frequência de uso misto; iii) presença de “enclaves” socialmente diferenciados e dissonantes do tecido sociourbanístico envolvente.

teórico italiano Leonardo Benevolo, podemos afirmar que a tese segundo a qual “em um futuro próximo a maioria da população mundial estará alojada em conjuntos habitacionais irregulares” (FIORILLO, 2014, p. 38) encontra ressonância nos resultados estatísticos retromencionados – pelo menos em relação ao Brasil. (Gráfico 1)

Gráfico 1 – Distribuição da População Brasileira nos Meios Urbano e Rural



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016, p. 9 – Adaptado.

O processo de acumulação do capital pautou a produção dos espaços urbanos a partir da metade do século passado, bem como a ótica do mercado. Assim, a modelação das cidades com escopo de atender aos anseios do capitalismo moderno há muito tempo vem sendo objeto de estudo da sociologia urbana. Nessa mesma esteira, podemos destacar a tentativa de atuação do Estado como regulador e balizador dos rumos do processo de urbanização das cidades.

No mesmo diapasão, Horta (2007) afirma que as modificações nos modos de produção e de apropriação da cidade estão sempre associadas às dinâmicas globais da economia.

Pioli e Rossin (2006) filiam-se a esse pensamento ao afirmarem que a origem das causas que levam à ocupação irregular por população de baixa renda está relacionada à economia. Os autores ressaltam a situação do Brasil, sobre a qual questionam se as ocupações irregulares estão diretamente relacionadas ao desequilíbrio da distribuição de renda, sendo o Brasil referência em termos de má distribuição do solo urbano em algumas cidades. Essa má distribuição reflete atualmente em exclusão social, degradação ambiental, violência urbana,

desemprego e até mesmo na incapacidade de intervenção do Estado na implementação de Políticas Públicas eficazes de proteção ambiental e inclusão social.

Assim, a cidade sofre com um processo de dinamismo socioespacial, no qual o permanente processo de reconstrução passa a ser um manancial de novas bases espaciais de produção e consumo, seja por meio da substituição, renovação e ruptura das estruturas preexistentes. Em regra, faz-se emergir a ideia de que é preciso criar um modelo capaz de garantir a sobrevivência das cidades no contexto da globalização (BÓGUS; FERREIRA; GAGLIARDI, 2012, p. 16).

É indispensável destacar os escritos de Maricato (2001, p. 38) onde lucidamente afirma, que “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”. Dessa forma, os agentes governamentais do Poder Público Municipal possuem o dever legal de zelar pelo crescimento da cidade, de forma a proporcionar aos seus moradores o adequado aproveitamento do solo urbano, associado ao desenvolvimento da cidade e ao lazer que lhe deve ser proporcionado, de acordo com os ditames de justiça garantidos pela Constituição, segundo as diretrizes dadas pela legislação infraconstitucional.

Carvalho (2010) destaca, ainda, os desafios enfrentados pelo governo para reverter uma característica marcante verificada nas cidades brasileiras, a segregação socioespacial, a qual se apresenta com forte evidência na paisagem urbana, onde se observam certos bairros servidos de muitos recursos como áreas de lazer, equipamentos modernos, escolas, supermercados, dentre outras estruturas, enquanto outros permanecem como espaços de exclusão com precariedade ou total ausência de infraestrutura, irregularidade fundiária, riscos de inundações e escorregamentos de encostas, vulnerabilidade das edificações e degradação de áreas de interesse ambiental. Tal ausência de infraestrutura ocorre, geralmente, nas favelas e bairros periféricos, o que resulta em desigualdades sociais, conforme é possível observar no Relatório Habitat e Situação Global (Figura 2).

Figura 2 – Relatório Habitat e Situação Global



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 4. Fortaleza: Iplanfor, 2015, p. 41 – Adaptado.

2.2 A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Séguin (2005, p. 57) traz uma excelente síntese para a cidade, tratando-a como um organismo vivo, que deveras o é, e traçando um paralelo com o ser humano:

A cidade respira, sendo necessário cuidar do ar, evitando poluição. Uma vez que a cidade se alimenta é mister planejar o abastecimento de água e alimentos (armazéns, silos e distribuição). Sua excreção corresponde à rede de esgoto e ao lixo que produz, estando a remoção dos resíduos, líquidos e sólidos, intimamente ligada ao fenômeno da urbanização, que determina a existência de infraestrutura urbana para que um local seja considerado urbano. Se essas angulações forem descuidadas e mal planejadas, o ambiente construído ficará doente, ocorrendo epidemias e/ou endemias, violência urbana e distúrbios sociais.

Podemos conceituar o direito urbanístico como sendo um conjunto de regras que regem as relações do Estado com as pessoas proprietárias de terrenos, estaria inserido no direito administrativo, já que implica no direito urbanístico a economia do país, dentro da qual se encontra inserido no direito público econômico.

Para que se considere autônomo um ramo do direito, necessária se faz a presença de alguns requisitos de forma cumulativa, como uma legislação própria voltada a seu objeto de estudo, podendo ser extraídos desse conjunto de normas, princípios e institutos próprios, a existência de diversos profissionais especializados no estudo da matéria e a adoção frequente da disciplina nos currículos dos centros de estudos jurídicos (RODRIGUES, 2007, p. 68).

Exige-se, portanto, que haja uma ordenação das cidades para solucionar esses problemas advindos da intensa urbanização, sendo necessária a criação de medidas regulamentadoras e impositivas de limitação dos direitos individuais em benefício da coletividade, as quais só se materializam por meio de normas jurídicas a respeito da ocupação do solo, da organização do transporte, do saneamento, dos serviços públicos e da limitação de cada propriedade, os quais permeiam o objeto do direito urbanístico.

Silva (2008) define o direito urbanístico sob dois aspectos, quais sejam: o direito urbanístico objetivo e o direito urbanístico como ciência.

No direito urbanístico objetivo, entende-se como um conjunto de normas cujo objetivo é organizar os espaços habitáveis em condições de propiciar melhores condições de vida para as pessoas na comunidade.

Já o direito urbanístico entendido como ciência, refere-se ao direito público que objetiva expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinares dos espaços habitáveis.

Meirelles (2007, p. 513) conceitua o direito urbanístico como “o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”.

Portanto, sendo o direito urbanístico uma disciplina ainda em formação, os seus princípios não estão devidamente consolidados, além do que sua relação com o direito administrativo, no sentido de que se possa considerar que seus princípios são aplicáveis à atividade urbanística. No entanto, a tendência da aquisição de autonomia via direito urbanístico, já está sendo reconhecida pelos princípios e características particulares.

As normas urbanísticas têm o condão de ordenar os espaços habitáveis, a fim de atender aos preceitos definidos em vários diplomas internacionais, como a Carta de Atenas, que define o polinômio: lazer, circulação, trabalho e habitação como fundamentos básicos para uma sociedade capaz de produzir o bem-estar social urbano (CORBUSIER, 1989).

Como bem assevera Cabral (2009), o Estado brasileiro é signatário de diversos diplomas legais internacionais que versam sobre a sadia qualidade do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, dentre os quais se destacam a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), a Convenção sobre a Biodiversidade e Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), além da Agenda 21 e do Programa Habitat II, nos quais a temática prevaiente é do desenvolvimento sustentável como mecanismo indutor de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Desta feita, pode-se assegurar que o desenvolvimento sustentável está aquilatado como princípio de direito internacional.

Tem-se que o urbanismo se refere a um elemento de significativa transformação das cidades que é promovido por meio de atividades próprias e aplicáveis em seus princípios e seus fins.

Impossível não relacionar o conteúdo do direito urbanístico com o da ciência urbanismo. Com efeito, o direito urbanístico traz para o sistema jurídico a problemática urbana, através da positivação de normas disciplinando o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, 2008, p. 32).

O art. 182, da Constituição Federal de 1988, prevê que o Poder Público Municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, de maneira a garantir o bem-estar de seus habitantes.

No mesmo prisma, pode-se afirmar que o direito fundamental a um meio ambiente saudável esculpido no *caput* do art. 225 da Carta Política de 1988 traz ligação umbilical com o direito ao desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade, assim como é dever do Estado promover a urbanização dentro dos padrões técnicos e científicos.

Assim, a cidade cumpre a sua função social quando consegue garantir aos seus munícipes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, *caput*, CF/88). Dessa forma, a cidade, como bem asseverou Fiorillo (2014), deve garantir o piso vital mínimo¹¹ a todos os cidadãos.

¹¹Compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos

Neste sentido, a Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade (EC), veio estabelecer diretrizes gerais de política urbana, com o objetivo de auxiliar na urbanização dos municípios, haja vista o caos instalado nas megacidades e nas conurbações, onde as malhas urbanas de várias cidades se entrelaçam, formando uma única teia de emaranhadas mazelas socioespaciais. Os diplomas urbanísticos surgem como instrumentos para projetar o futuro da urbe (SÉGUIN, 2005).

Ressalta-se, ainda, que o Estatuto emerge ao mundo jurídico como norma de ordem pública e de interesse social, passando a regular o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (SÉGUIN, 2005).

Outrossim, o EC nasce com uma grande carga principiológica, a partir da qual não é possível dissociar a questão urbana da questão ambiental, haja vista o conceito de cidade sustentável cunhado no inciso I, do art. 2º, desse mesmo diploma legal (CABRAL, 2007, p. 9).

De acordo com o que preceitua o Estatuto da Cidade, ficam estabelecidas as diretrizes da política urbana, e, de forma expressa, fixa na necessidade da propriedade o dever de cumprir sua função social. Assim, é possível identificar que a diretriz geral, garantia do direito a cidades sustentáveis, congloba toda a gama de outros direitos, a saber: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Novelino (2014, p. 601), particularmente, discorrendo acerca do direito à moradia, pondera que tal salvaguarda, por sua condição essencial, deve ser preocupação de todos os entes federativos. É o que se colhe:

O direito à moradia teve sua fundamentalidade reconhecida e reforçada com o advento da EC 26/2000, ainda que muitos já considerassem um direito fundamental implícito amparado pelo dispositivo que prevê a competência administrativa de todos os entes federativos para promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX). Utilizando a expressão em seu sentido mais amplo possível,

Insta salientar que a função social concernente à habitação se aperfeiçoa quando a cidade é capaz de oferecer a seus habitantes, principalmente os de baixa renda, moradia digna em áreas urbanizadas, dotadas, portanto, de uma série de equipamentos públicos, que propiciem o mínimo de conforto aos munícipes, evitando, assim, o deslocamento a outros centros.

Já o lazer, assim nominado pelo Estatuto da Cidade, e citado como recreação pela Carta de Atenas, diz respeito aos espaços públicos disponibilizados aos habitantes para interação social, com o estabelecimento de vínculos afetivos, culturais e sociais.

No que diz respeito ao transporte como função social da cidade, atualmente, é uma questão que se reveste de extrema importância pela continuidade de políticas públicas de habitação que compelem o cidadão a sair dos centros urbanos para as periferias e regiões metropolitanas. A mobilidade urbana é, portanto, uma preocupação subjacente ao direito de moradia.

O saneamento ambiental é a obrigação de a cidade disponibilizar ao habitante condições mínimas de salubridade, seja em suas residências, seja nas áreas comuns, a partir da execução de serviços tais como: esgoto tratado, água potável, limpeza urbana (coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos), controle ambiental do uso e ocupação do solo.

A Lei do Meio Ambiente Artificial, ao instituir a política nacional urbana, trouxe no seu corpo legal a previsão de que, em regra, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor¹², assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento urbano das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas na referida Lei. Nesse sentido, colacionamos o conteúdo das observações do entrevistado do grupo técnico de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR), identificado abaixo como GPMFOR 01:

¹² A primeira vez que a expressão “Plano Diretor” foi mencionada no Brasil foi na década de 30, por ocasião da elaboração do plano na cidade do Rio de Janeiro pelo arquiteto francês Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959). Segundo Silva (2010, p. 123), o Plano Diretor é um plano urbanístico geral, entre os instrumentos fundamentais do processo de planejamento local. A Lei Orgânica do Município de Fortaleza, no bojo do art. 158, leciona que “o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, ser assegurada ampla discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos”.

[...] Plano Diretor, isso é uma questão que está ligada com o próprio Estatuto da Cidade, referente à quando se fala de função social da propriedade, que está na Constituição como um princípio que deveria orientar as políticas públicas. O Estatuto prevê, em seu Art. 5, o parcelamento compulsório, instrumento que ainda não foi implantado em Fortaleza. No Brasil, existem apenas sete capitais que implantaram, e qual é a consequência prática disso? Inibir a especulação imobiliária, implantar o IPTU progressivo em tempo, para fazer com que as pessoas que especulem com as áreas desocupadas deem realmente uso ou utilidade a elas ou comecem a pagar uma alíquota de IPTU mais cara, que, pelo Estatuto, pode ir até 15% do valor venal no espaço de cinco anos, nesse caso, se não houver ocupação nem o uso da área, haverá desapropriação, paga não espécie, mas com base em títulos da dívida pública, ou seja, seria uma desapropriação sansão, porque o pagamento vai ocorrer em um prazo de dez anos. Então, por que o Estatuto criou isso? Exatamente para permitir que as pessoas tenham acesso à terra, mas é necessária uma lei que regulamente, porém, essa lei ainda não existe. (GPMFOR – 01)

Assim, o Plano Diretor visa promover a ordenação dos espaços habitáveis de um município, bem como sistematizar o seu desenvolvimento físico, econômico e social, com vistas ao bem-estar da comunidade, além de ter a função de dispor sobre as vias, o zoneamento e os espaços verdes.

Muito embora toda e qualquer limitação urbanística seja vista como imposição da ordem pública em decorrência de atingir a todos, indistintamente, além de ter como características imprescritíveis, irrenunciáveis e não negociáveis. Dessa forma, por estarem revestidas do *imperium*, tais limitações vinculam os particulares e a própria Administração. Desse modo, Souza (2006, p. 46) assevera que “o planejamento – algum tipo de planejamento – é algo que não se pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada”.

Para que o município e a cidade cumpram com suas funções sociais, a política de desenvolvimento expressa no Plano Diretor fixa, dentre outros objetivos, ordenar e controlar a expansão das áreas urbanizadas de forma a preservar os recursos hídricos e demais recursos naturais não renováveis locais; minimizar deseconomias e impactos negativos sobre o meio ambiente no processo de ampliação das áreas urbanizadas e permitir o correto dimensionamento e a programação da expansão dos sistemas de equipamentos e serviços públicos, promover o equilíbrio entre os usos e a intensidade de ocupação do solo e a disponibilidade de infraestrutura, visando a otimização dos investimentos públicos e implementar, estimular e apoiar a melhoria da habitação de interesse social. (SOUSA; PACHECO, 2012, p. 34)

Contudo, para que tais direitos sejam garantidos e haja o desenvolvimento sustentável¹³ das cidades, o Estatuto da Cidade destaca um fator de extrema importância: a colaboração entre governos, iniciativa privada e setores da sociedade em decurso de urbanização. Tal participação se faz indispensável, pois esses agentes estão ligados à área de atuação e desenvolvimento das cidades.

Maricato (2000, p. 173) afirma que:

[...] nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. Mas a experiência mostra também que há uma diversidade de atores na cena urbana e que, enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam.

Temos no Estatuto da Cidade uma legislação inovadora, dotada de mecanismos jurídico-urbanísticos capazes de criar uma ponte entre a necessidade e a possibilidade, entre o querer e o poder, entre a desigualdade e o bem-estar social.

2.3 FORTALEZA E OS DESAFIOS DA GESTÃO

A identidade física da cidade é constituída por seus espaços urbanos. A cidade, no olhar sociológico, é definida como um agregado extenso, denso e estável de indivíduos socialmente heterogêneos (WIRTH, 1997).

No que diz respeito à cidade de Fortaleza-CE, ressalta-se que é um município brasileiro, capital do Estado do Ceará, que possui 314.930 km² de área, onde vivem seus 2.452.185 habitantes. Junto com a população dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza, o total de habitantes alcança os 3.818.380, o que a classifica como uma megalópole (IBGE, 2010).

¹³ Desenvolvimento Sustentável: desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

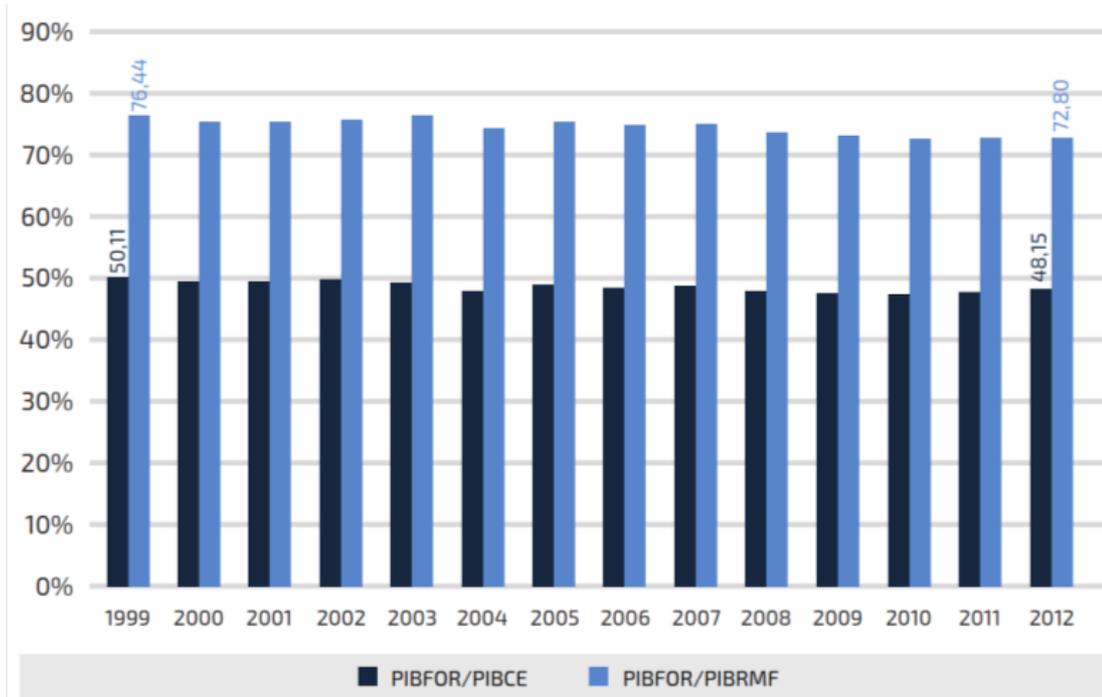
Quadro 1 - Dados Comparativos de Fortaleza, Ceará, Brasil

	POPULAÇÃO (MILHÕES) – 2012	PIB (R\$ BILHÕES) – 2012	PIB PER CAPITA (R\$) - 2012	IDH - 2010
Fortaleza	2,5	43,3	17.359,00	0,754
Ceará	8,6	90,13	10.480,23	0,682
Brasil	193,9	4.392,09	22.651,32	0,73
Fortaleza/Ceará (%)	29,1	48,04	165,64	110,6
Fortaleza/Brasil (%)	1,29	0,99	76,64	(*)

Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 1. Fortaleza: Iplanfor, 2016, p. 67 – Adaptado.

Fortaleza se destaca bastante na economia regional. Dados informados pelo IBGE (2010) indicam que o valor do Produto Interno Bruto (PIB) chegava a R\$ 37,1 bilhões, o que equivale a quase metade do PIB do Ceará (48%), o que deixa Fortaleza com o maior PIB entre as capitais do Nordeste e com o oitavo entre as capitais do país, conforme o Gráfico 2, em sequência.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal é de 0,732, fato que põe a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) na 17ª colocação do ranking do IDH das metrópoles brasileiras. Esse índice indica que o município está na faixa de alto Desenvolvimento Humano. O IDH elevado do município é ocasionado principalmente devido a fatores como os de Longevidade, com índice de 0,814, de Renda, com índice de 0,716, e de Educação, com índice de 0,672 (IBGE, 2010), conforme o Mapa 3, a seguir.

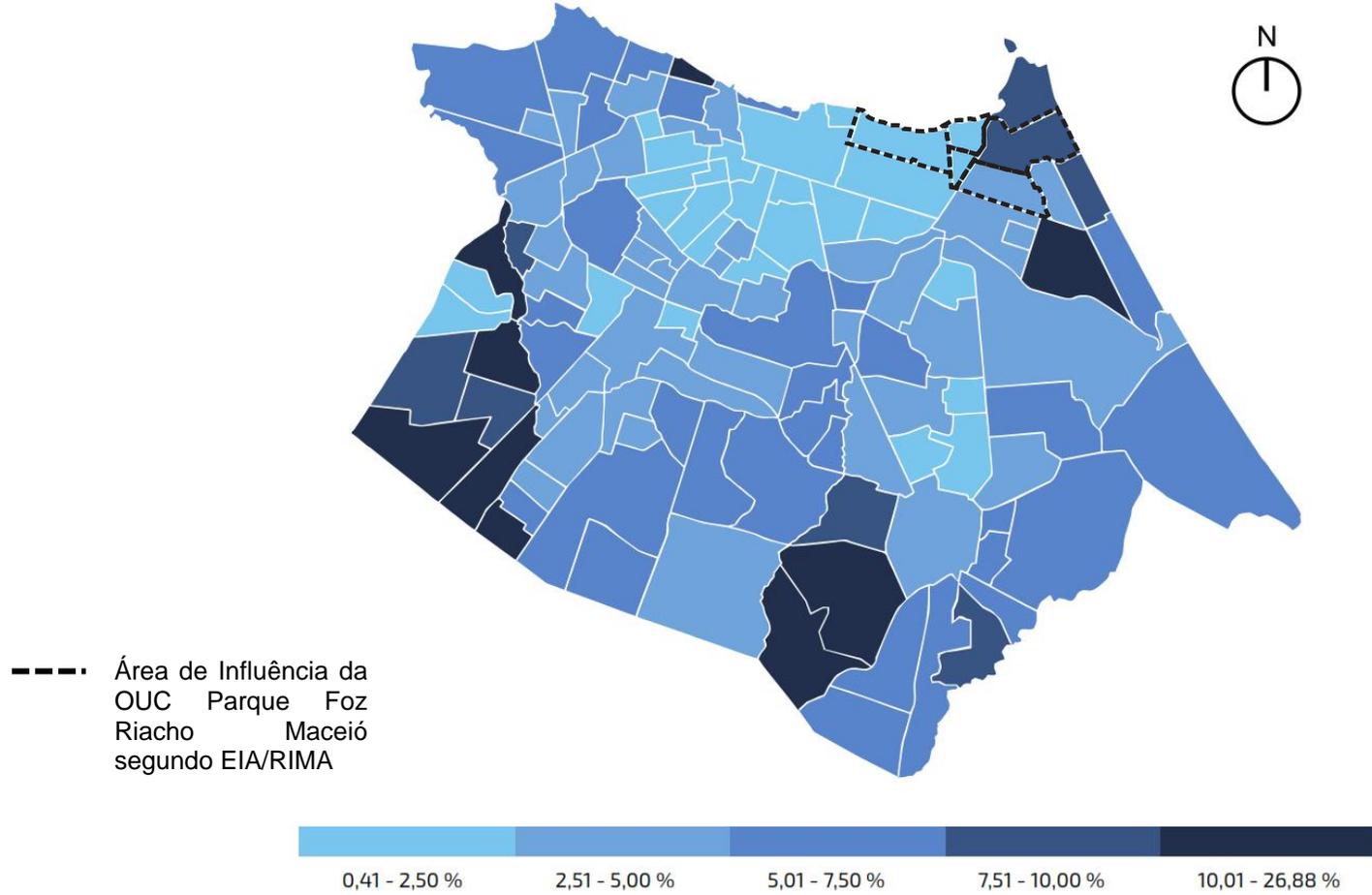
Gráfico 2 - Participação de Fortaleza no PIB da RMF e do Estado do Ceará (%)

Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 1. Fortaleza: Iplanfor, 2016, p. 73 – Adaptado.

Fortaleza se divide administrativamente em sete Secretarias Regionais (SERs), que vão de I a VI, além da Secretaria Regional do Centro de Fortaleza (SERCE). A capital possui 119 bairros, segundo cartografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme se observa no Mapa 4.

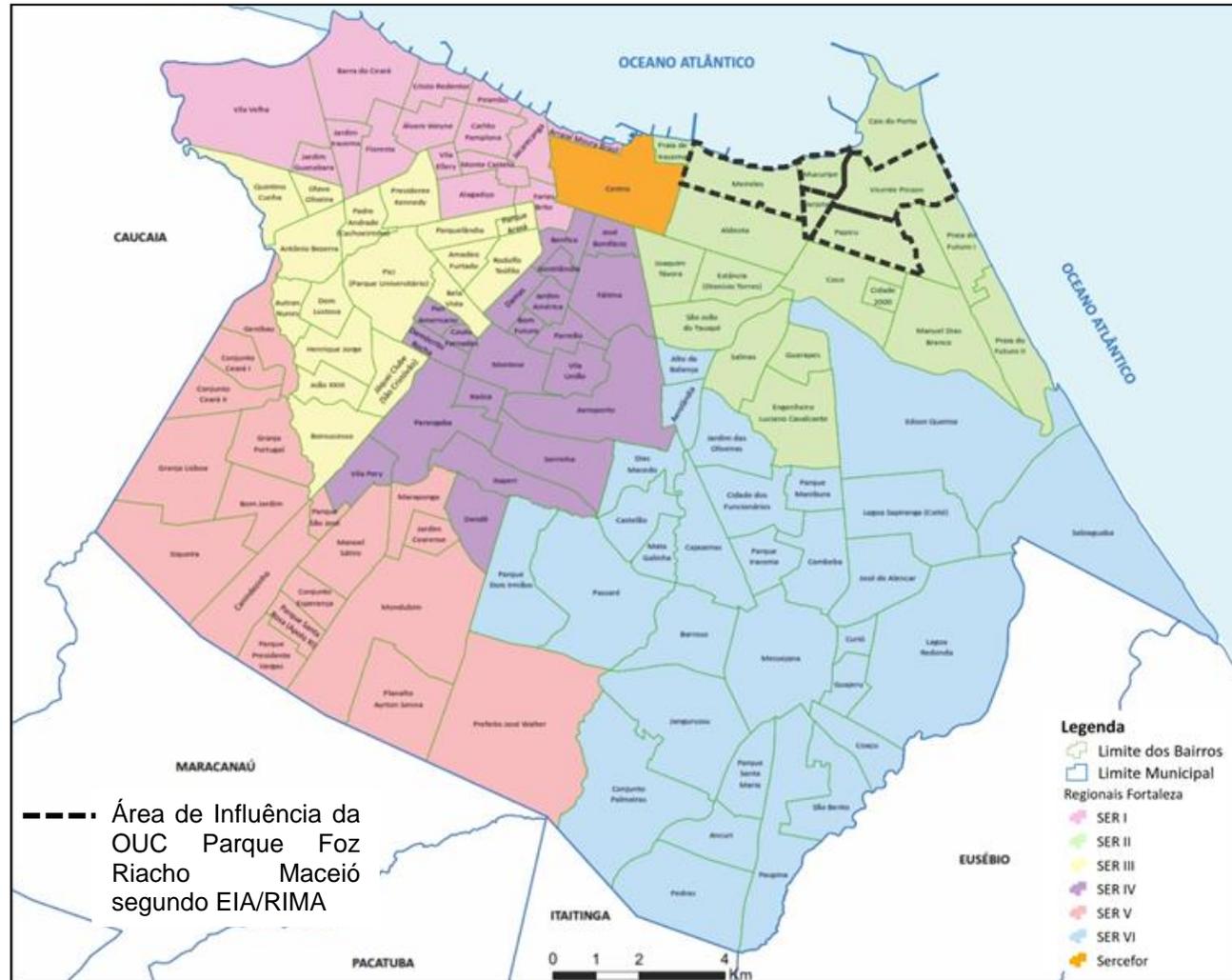
Ressalta-se, ainda, que Fortaleza passou por um desastroso processo de urbanização nos seus dois séculos de fundação. A cidade recebeu um volume grandioso de indivíduos pertencentes aos vários municípios cearenses, frutos do êxodo rural, em especial nos anos de grandes secas. As provisões habitacionais não foram suficientes para albergar os “irmãos sertanejos”, assim, o processo de “favelização” e moradias nos chamados assentamentos precários cresceu em projeção geométrica na cidade. Sobre o processo de urbanização, Maricato (2000, p. 140) observa que o crescimento urbano se deu a despeito de qualquer norma, diploma legal ou plano urbanístico, de sorte que a velocidade do processo de urbanização desordenado fez nascer, paralelamente à cidade oficial, outra, composta pelos moradores das favelas e aglomerados subnormais (Figura 3 e Mapa 5).

Mapa 3 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro – 2010



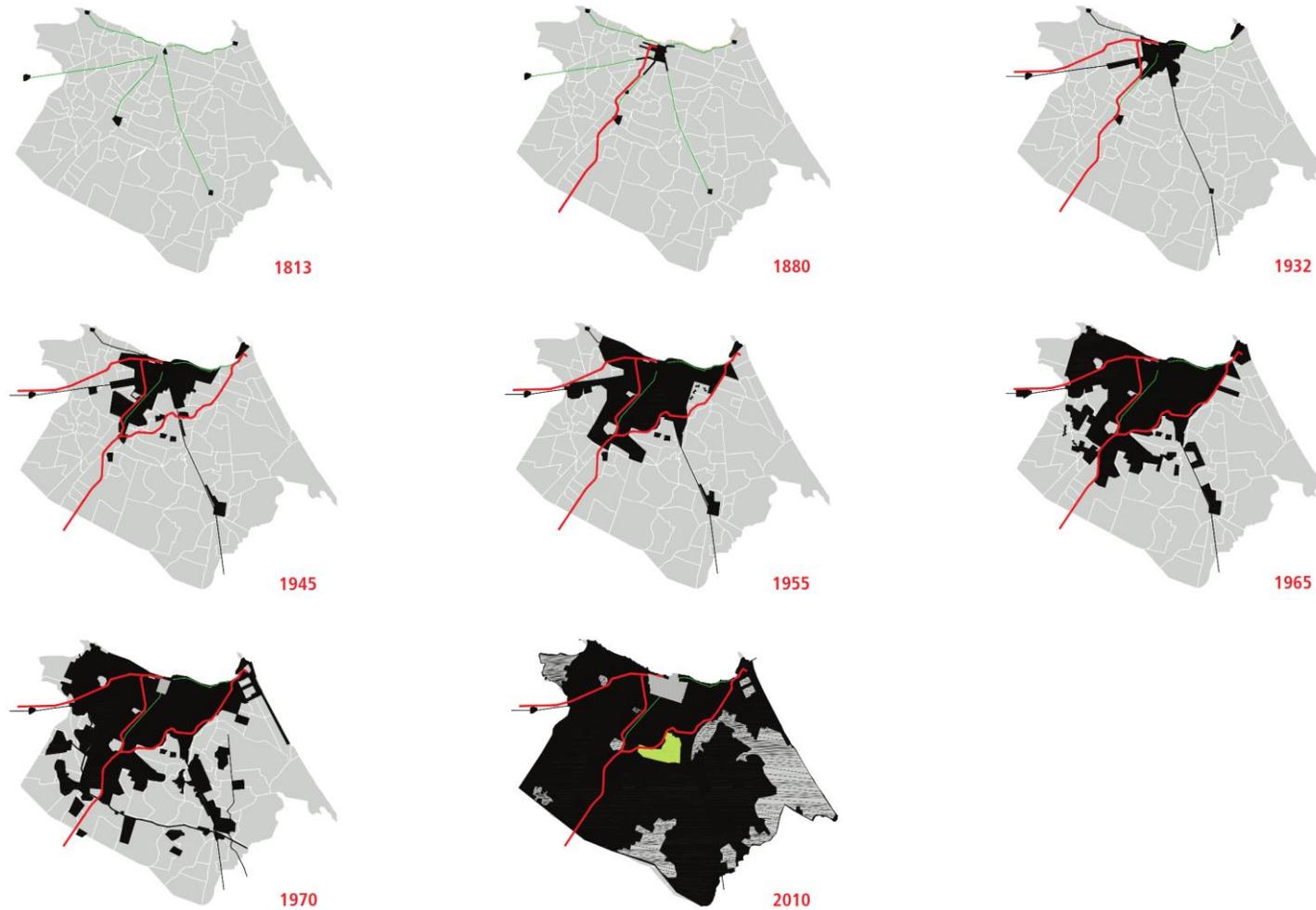
Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 1. Fortaleza: Iplanfor, 2016, p. 96 – Adaptado.

Mapa 4 - Bairros de Fortaleza



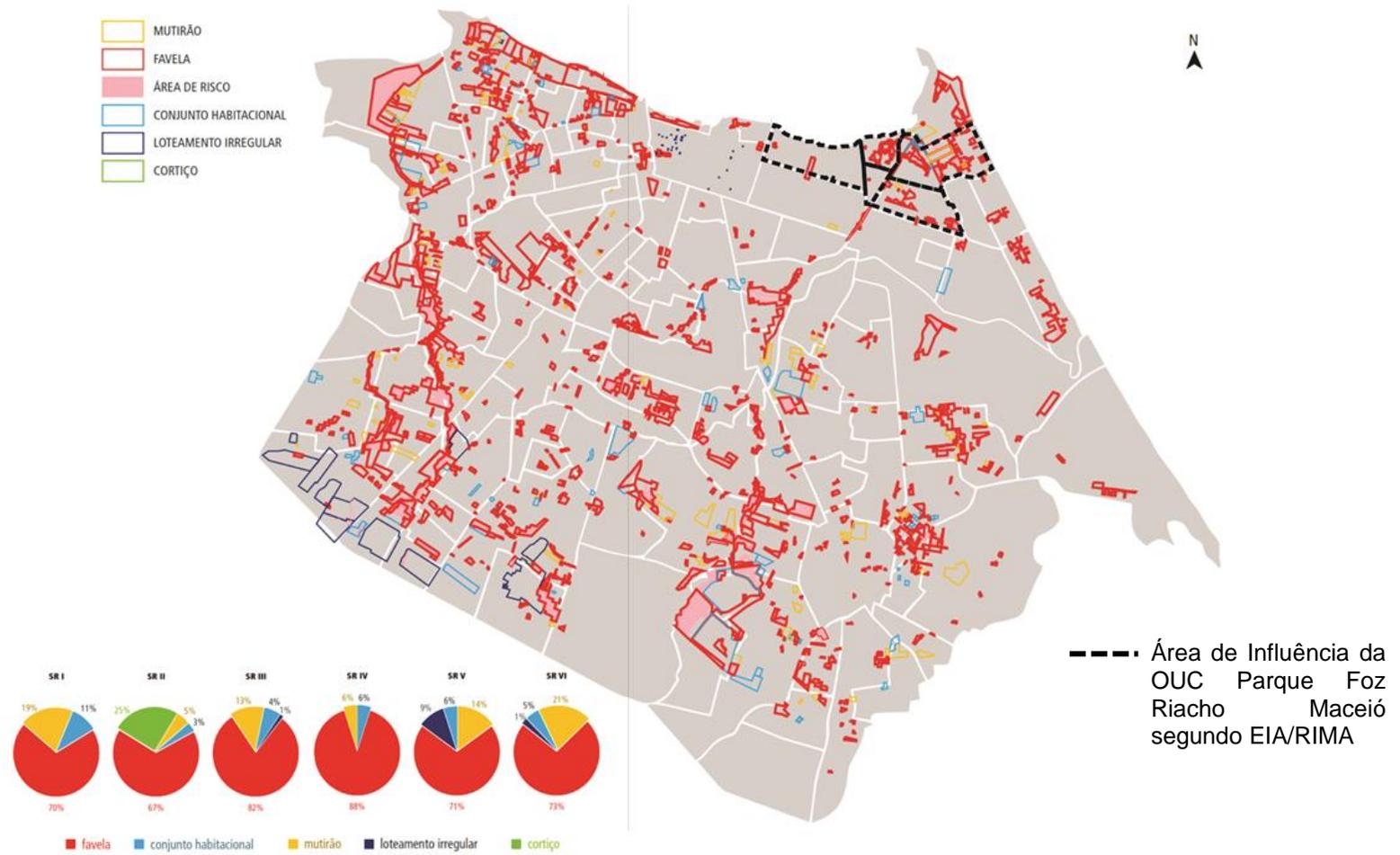
Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016, p. 23 – Adaptado.

Figura 3 - Evolução Urbana do Município de Fortaleza



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 4. Fortaleza: Iplanfor, 2015, p. 23 – Adaptado.

Mapa 5 - Tipos de Assentamentos Precários em Fortaleza



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 4. Fortaleza: Iplanfor, 2015, p. 106, p. 107 – Adaptado.

Essas afirmações encontram ressonância nos relatos dos grupos técnicos dos Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR), como se desprende das seguintes falas:

O processo de evolução urbana do Município de Fortaleza há muito tempo vem sendo trabalhado de uma forma segregadora, ou seja, ele sempre segregou as classes sociais. É claro que no início da cidade, a questão do núcleo central muito pequeno, fazia com que a cidade toda caminhasse, todos moravam perto uns dos outros, ricos ou pobres. No entanto, depois de um certo tempo, quando começou a vir grandes grupos de imigração da seca para Fortaleza, a cidade se ocupou, inclusive, de fazer verdadeiras muralhas, até zonas de campos de concentração, para poder segregar essas populações que vinham de baixíssima renda e vinham para subsistir e sobreviver em bairros periféricos. Então, eles não permitiam sequer que as pessoas entrassem na área da cidade que era ocupada por pessoas de alta renda. A cidade vem se desenvolvendo há muito tempo de uma forma muito desigual, ou seja, existe sempre essa ideia de cidade dos ricos e cidade dos pobres e existindo uma óbvia segregação da zona leste da cidade, ou seja, centro leste da zona oeste da cidade e também a periferia. (GPMFOR – 02)

O entrevistado GPMFOR – 02, afirma ainda que:

Durante muitas décadas, todos os governos nutriram essa desigualdade de uma forma ou de outra, ou seja, focavam muito nos investimentos dessas áreas mais ricas em detrimento das áreas menos favorecidas. A questão foi se acentuando tanto que a violência da cidade é um reflexo disso, até porque nas cidades a violência não é, necessariamente, correspondente ao seu nível de miséria e pobreza, mas sim ao nível de desigualdade desta, ou seja, uns muito ricos e outros muito pobres. Em uma cidade em que quase todo mundo é mais pobre, não tem tanta violência quanto uma cidade com tanta discrepância entre umas pessoas com alto nível de renda e ostentação e outras que não têm sequer o que comer. Temos deste modo, IDH de primeiro mundo, e IDH de terceiro mundo em áreas mais terríveis. (GPMFOR – 02)

No entanto, observa-se ainda que elementos, como a incipiente, ou até mesmo, imperceptível política de controle urbano, desenvolvida ao longo dos anos na capital cearense, foi fundamental para culminar nesse quadro desastroso, verdadeiro caos urbano, vejamos os trechos:

Fortaleza, assim como outras capitais, tem crescido de forma muito desordenada, ainda que isso vá mudar em curto prazo, porque não basta ter uma legislação como o Plano Diretor, não basta ter legislação do uso do solo, porque uma coisa muito importante que nós não temos é uma efetivação do poder de polícia, e, por outro lado, nós não temos uma política pública séria de regularização fundiária, esses são os grandes problemas de todas as cidades do país, então acho que Fortaleza precisa mudar nesse sentido. (GPMFOR – 01)

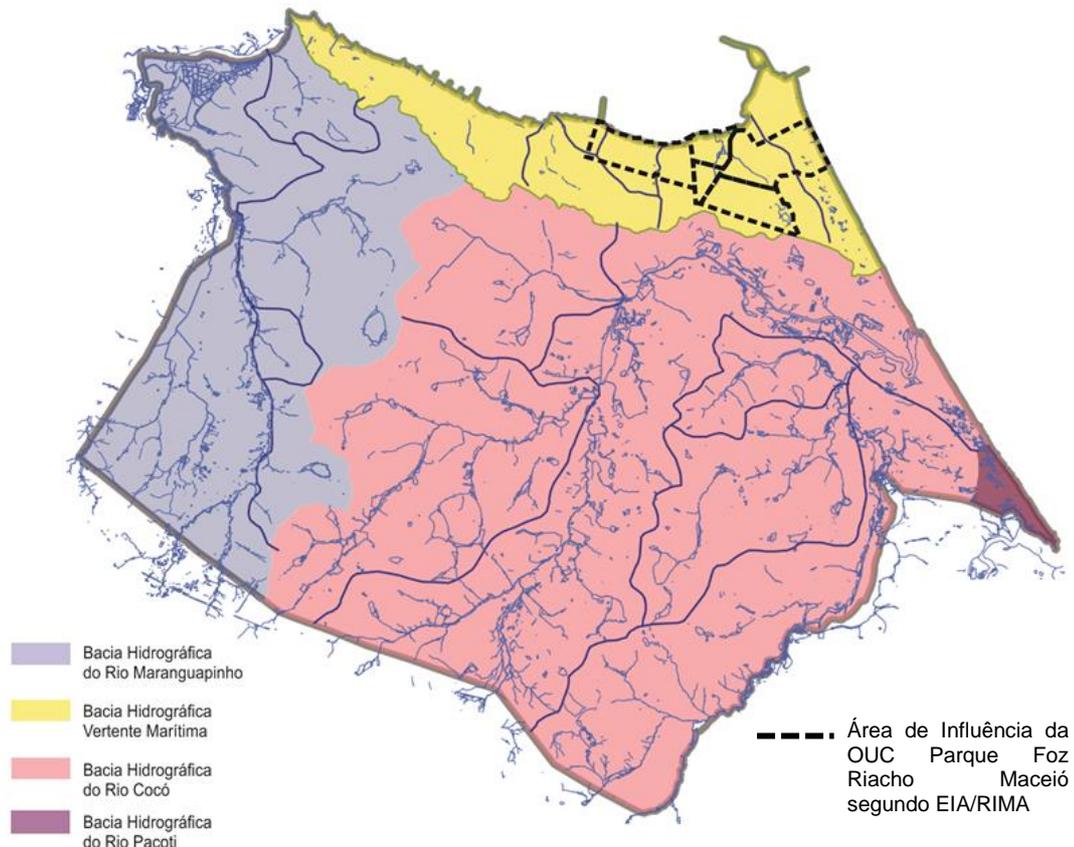
[...] Ele (cidadão) não sabe distinguir o que é público e o que é privado, pois não tem a noção do que é uma rua, para que serve, e até onde vai o seu

pertence, o seu pertencer, o seu lote, a sua propriedade. Isso causa uma série de dificuldades para o poder público e também a própria cidade perde com isso. (GPMFOR – 03)

No tocante à região objeto do presente estudo, é dotada de componentes naturais favoráveis a usos diversos do processo de degradação urbana figurado no local. Podemos destacar a existência de recurso hídrico importantíssimo para a cidade de Fortaleza: o Riacho Maceió (Mapa 6)

O Riacho Maceió está localizado na orla marítima de Fortaleza, no bairro do Mucuripe, na abrangência da Secretaria Executiva Regional II, lugar de muitos contrastes, concentrando, ao mesmo tempo, favelas (porção sul do bairro) e área de grande valorização imobiliária (porção norte do bairro), especialmente no setor correspondente à Avenida Beira Mar (Mapa 7).

Mapa 6 - Bacias Hidrográficas e Rede Hídrica de Fortaleza



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 4. Fortaleza: Iplanfor, 2015, p. 77 – Adaptado

Mapa 7 – Área de Influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O processo de transformação deste manancial hídrico em um espaço de desvalia urbano é retratado de forma clara pelos grupos do Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP), bem como pelos moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (MOR), conforme demonstrado nos trechos a seguir:

[...] não tinha saneamento básico, o lixo era jogado no meio das plantas. As casas eram de tábuas, pouquíssimas eram de alvenaria, para chegar na beira-mar tinha que passar por dentro de algumas casas de palha e era muito perigoso devido ao matagal muito denso, não havia energia elétrica, por esse motivo também se tornava perigoso. (MOR – 03)

O riacho era uma correntezinha de água que passava na frente da casa das pessoas. A água era usada para lavar roupas, os pratos, tomar banho. Tinham mangue e casas de palha, além do matagal passando pela água corrente. (MOR – 07)

[...] o exemplo do Riacho Maceió, onde se tinha a área na zona urbana mais cara de Fortaleza, onde as pessoas assaltavam e entravam dentro do terreno, que era baldio, além de não existir nenhuma proteção, afastava o turista e ninguém queria passar por perto dessa área, era uma área que possuía hotéis e prédios residenciais, onde também existia lixo jogado inadequadamente, o riacho poluído sem drenagem correta, e desta forma, quando chovia, alagava tudo e indo por cima da Beira-Mar e ficando tudo exposto. (CP – 02)

Esse espaço urbano, ao longo dos anos, representava uma “mancha territorial” de nossa urbe, haja vista a ocupação irregular das margens do riacho, bem como a urbanização desordenada do território. Carvalho (2010) destaca que a ocupação de áreas ambientalmente frágeis como encostas, várzeas inundáveis e morros é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e da cidadania. Salienta, ainda, que essa condição ocorre não por falta de leis ou planos de ordenamento urbanístico, mas por falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda, fazendo com que muitas pessoas sejam impelidas a ocupar áreas excluídas do mercado imobiliário, uma vez que não possuem condições de residir em áreas próximas ao centro da cidade, devido ao valor muitas vezes inacessível dos terrenos.

É importante destacar, que Fortaleza sempre possuiu, mesmo que tímido, um planejamento urbano, contudo, voltado a uma pequena parcela da sociedade alencarina - a mais abastada e representada na cidade oficial – que não se comunicava com a “Fortaleza” das franjas territoriais. Realidade que se desprende da afirmação de representante do Grupo do Consorcio Privado da OUC *in casu*:

A urbanização de Fortaleza aconteceu de forma em que houve planejamento em algumas áreas, um exemplo seria Dionísio Torres, Aldeota, Varjota, enquanto em outros faltou o planejamento adequado, como exemplo a Barra do Ceará você tinha um zoneamento antigo que colocava aquela região do Jacareacanga e Barra do Ceará para distrito industrial na década de 70 (...) nessa região da Beira-Mar você tem o despraçamento do Riacho Maceió que foi tomada também pela urbanização não planejada, Vicente Pinzon, quando fizeram o Porto de Fortaleza, a comunidade foi mandada sair da área sem nenhum planejamento, então, as famílias foram para o Vicente Pinzon, Titanzinho e Serviluz, então, na realidade também vem a questão do Ancuri, Palmeiras e Barroso, então, você teve ilhas dentro de Fortaleza com áreas planejadas e áreas que foram totalmente invadidas sem nenhum planejamento e sem nenhuma infraestrutura. (CP – 02)

A degradação ambiental e o descaso do Poder Público fizeram de diversas áreas da cidade, um grande espaço de desvalia, haja vista o abrigo habitacional precário dos ribeirinhos, sem infraestruturas mínimas à qualidade de vida, sujeitos às intempéries da natureza, tudo em dissonância com os preceitos do plano urbanístico da cidade de Fortaleza (ZAITTER, 2010, p. 3).

Na última parte desta pesquisa é correlacionado o caso da área do Riacho Maceió, no Município de Fortaleza-CE, que por descaso da gestão pública e somado ao desrespeito ao meio ambiente por parte da população, fez de um recurso hídrico importantíssimo para o Estado e para o município, bem como de uma área propícia a convivência cidadina, transformar-se em uma área de desvalia urbana.

Essas “manchas territoriais” ou “espaços de desvalia”¹⁴ significam áreas degradadas, marcadas por uma desagregação de valores dos imóveis e com concentração espacial de população com muitos problemas sociais.

2.3.1 Desafios da gestão urbana

Os agentes governamentais do poder, incluindo-se o municipal, possuem o dever legal de zelar pelo crescimento da cidade, de forma a proporcionar aos seus moradores o adequado aproveitamento do solo urbano, associado ao desenvolvimento da cidade e ao lazer que deve ser oportunizado de acordo com os ditames de justiça garantidos pela Constituição, bem como segundo as diretrizes dadas pela lei. Maricato (2001, p. 43) afirma que o controle urbano se dá em áreas

¹⁴Espaços de desvalia são referidos na literatura de língua inglesa como *brownfields* (áreas que estão ou foram ocupadas por estruturas ocupadas por estrutura permanente e associada à infraestrutura implantada) e *greenfields* (solos naturais, não urbanizados, situados em zona urbana ou periurbana) (MUNIZ, 2012, p. 87).

onde o interesse imobiliário é significativo, a cidade legal ou oficial, em sentido oposto, a cidade ilegal ou informal tem a frouxidão da máquina pública como indutor da ocupação irregular do solo urbano. Fazendo eclodir uma mazela urbana, a suburbanização das cidades. Os desafios enfrentados pelos gestores públicos de Fortaleza são enormes. Uma cidade apartada e marcada por injusta distribuição do solo urbano potencializa as dificuldades em gerir a urbe. Essas impressões são facilmente extraídas das falas do grupo dos Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR)

Planejar de forma integrada: urbanismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico, saúde, educação... E principalmente ter regras claras, simples. Isto quer dizer planos e leis simples para atingir todo e qualquer cidadão. Controle e fiscalização dos processos e comunicação com a população. (GPMFOR – 04)

[...] tem que pensar assim, no primeiro momento, em desenvolver a cidade para o rico e para o pobre. [...] planejamento urbanístico da cidade, privilegiar as partes mais pobres da cidade, incentivando o adensamento nessas áreas e retirando talvez potencial contido nas áreas mais ocupadas da cidade, tenho em vista também que Fortaleza é uma área que tem um território muito pequeno para a quantidade de pessoas que moram, é uma das capitais mais adensadas do Brasil. [...] Não conseguimos ter um desenvolvimento sustentável sem o saneamento básico e, para cada real gasto com saneamento, você economiza 10 de saúde, então, acho que temos que começar a olhar para isso sério, porque hoje em Fortaleza, praticamente, você tem 90% da cidade ou próximo a isso sem esgoto, que é o básico. (GPMFOR – 05)

Com alusão ao processo de suburbanização e favelização das cidades brasileiras, é forçoso lembrar que a partir dos resultados coletados pelo Labhab (1999)¹⁵, Maricato (2000, p. 153) afirma que “se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, 28% da população de Fortaleza”.

Sobre a suburbanização da cidade de Fortaleza, os indivíduos do Grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, são uníssomos em reconhecer que o Poder Público contribuiu de forma omissiva ou comissiva, para a formatação da suburbanização da urbe aqui estudada. Podemos destacar o seguinte trecho:

¹⁵ LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Parâmetros para urbanização de favelas. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 1999(relatório de pesquisa)

Na verdade, esse processo de suburbanização, chamamos muito de periferia, tratamento de forma periférica e não inclusiva de não cidade; chamamos de cidade esse núcleo que tem condições de moradia e não cidade essas áreas todas de assentamento, e as periferias, mesmo em áreas que não são de assentamento precário, elas realmente tem uma desigualdade muito grande entre as zonas periféricas e as zonas do centro e área leste da cidade, onde vivem as pessoas de mais alta renda. Esse processo tem que ser transformado através de investimentos públicos mesmo, para poderem equalizar e tratar a cidade de forma mais igual, trabalhar a cidade, a questão da área territorial, ou seja, você tem que dotar onde as pessoas de baixa renda moram, com oportunidades de emprego e renda e serviços públicos e estrutura domiciliar, como também promover mesclas sociais nos territórios de alta renda como uma questão de você poder inserir pessoas de baixa renda para poder usufruir dos serviços e dos empregos, que, inclusive, onde a maioria dos empregos se encontram, na zona leste e central da cidade, essas pessoas moram em um bairro e trabalham em outra geralmente na área mais rica, as pessoas mais ricas moram e trabalham no mesmo bairro, as pessoas viajam todos os dias da periferia para área central da cidade. (GPMFOR – 02)

Ressalta-se, ainda, que a cidade legal ou formal detém o protagonismo da agenda administrativa, onde boa parcela das políticas públicas são implementadas nessas áreas.

No entanto, para Fadigas (2015), o processo de evolução da humanidade tem fundamento na busca incansável do bem-estar social e constitui a pedra angular para o progresso social e tecnológico. Temos que trazer a responsabilização do cidadão na construção da cidade onde vive. A necessidade de construção de uma cidadania urbana faz-se presente em diversos relatos dos entrevistados, onde se desprende:

[...] Então, as pessoas não têm conhecimento de nada, passam à margem serviço público oferece, passam à margem daquilo que realmente tem direito a cobrar e também passam à margem dos deveres. [...] eu tenho impressão que não conseguimos chegar em uma solução para isso, pois para chegar perto da população, existe o discurso de participação popular nos planejamentos, na parte de orçamento. Eu acho que é uma questão mesmo de até colocar na escola mesmo para ensinar o que é, qual o dever, quais são os direitos e deveres da população, começando das crianças chegarem em casa e cobrarem do pais e ensinar, porque infelizmente não adianta Estatuto da Cidade, não adianta o Plano Diretor, não adianta Lei de Uso do Solo, nada disso chega aos ouvidos da população. (GPMFOR – 03)

[...] Creio que se muda o caos urbano com educação, sem esquecer a educação ambiental, social, formal mesmo das nossas crianças e jovens, quando se implementar educação diária, por isso, sou a favor da educação em tempo integral ou até 3 turnos se tivesse desta forma, você dá a criança e ao jovem a oportunidade dele ir se adaptando, se reciclando, aprendendo novos ofícios e, assim, você tira esse indivíduo da área de risco, assim se tem uma sociedade melhor, a educação e um agregador. (CP – 02)

Para Muniz (2012), o bem-estar do cidadão e a sustentabilidade social de uma cidade são vertentes de um mesmo prisma, que exercem o supedâneo para enfrentar a competição global. Contudo, Maricato (2001, p. 74) afirma que a despeito de um processo de adequação (mesmo que tímido) da máquina pública, esta não se modernizou bastante capaz de mitigar ou conter o crescimento vertiginoso e predatório das cidades.

À realidade dos fatos, o mercado imobiliário, bem como os agentes proprietários de terrenos, não obedece à regra do EC e pouco está interessado em empreendimentos que não atendam às suas margens de lucro, ou que aconteçam em áreas onde ainda não existe uma valorização ambiental, pois correm o risco de não alcançar os objetivos comerciais.

Um dos grandes paradigmas urbanos da atualidade enfrentados pelos gestores públicos municipais é diminuir o tamanho dos espaços de desvalia nos seus municípios. Para tanto, o Poder Público e toda a sociedade devem lançar mão da requalificação urbana (LOPES, 1998, p. 64). Os espaços de desvalias têm correlação com áreas de grande vulnerabilidade social e uma constante de violência urbana, essa premissa é verbalizada na fala de representante do grupo Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR).

[...] Nós temos hoje em Fortaleza praças recuperadas, creches, escolas que dão condição de ter alimentação e junto com o governo, se nós conseguirmos propiciar segurança, acabar ou tentar diminuir esse poder ou essa força que têm essas facções que estão captando, que estão recrutando os nossos adolescentes, às vezes, até pré-adolescentes para o mundo do crime, se conseguirmos conter isso, acho que nós teremos famílias mais organizadas mais felizes e jovens que serão médicos, doutores, engenheiros, coisa que não vemos mais, um pai ou uma mãe dizer: 'oh, eu quero que meu filho seja médico'. 'Não, eu quero que meu filho tenha condição de sobreviver' é o que dizem hoje, antigamente era assim. Se nós alcançarmos isso nós teremos um futuro melhor para as nossas famílias. (PMFOR – 01)

Os projetos de requalificação intentados em espaços de desvalia devem voltar-se para a diminuição dos riscos de fracassos e dificuldades de implementação da novel política social-urbanística. Ressalta-se ainda, que Fortaleza é uma cidade dinâmica e dotada de áreas urbanas com espaços livres de valor inestimável para a urbe, em uma região vocacionada para atrair os olhares dos munícipes e visitantes.

Nesse sentido, represente do grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, assim asseveram:

[...] começar a distribuir essas oportunidades e começar a investir em agregar valor, gerar ambientes melhores compostos em termos de estrutura domiciliar urbana, em equipamentos como vida cultural e lazer, para essas áreas periféricas que hoje são bairros monofuncionais, ou seja, só servem para habitação, são bairros dormitórios e uma forma de começar equilibrar esse jogo e levar para essa área de periferia oportunidade de emprego e renda, então trabalhar com centros tecnológicos, com polos nessas áreas para começar dotá-las de oportunidade de ingresso na atividade produtiva. (GPMFOR – 02)

De acordo com Herzog (2013), a importância do estudo de sistemas com espaços livres nas áreas urbanas se torna vital em função da sua forma de paisagem que proporciona à cidade características especiais, pois nenhuma cidade ou bairro se iguala uns aos outros, por mais semelhantes que sejam suas condições naturais, ambientais, históricas, sociais e arquitetônicas.

Assim, um sistema de espaços livres adequado deve conter uma integração articulada e qualificada entre os espaços livres públicos e privados, para atendimento das demandas de determinado espaço, como: circulação e acesso de pedestres, acesso e parada de veículos, áreas de estar, áreas de convívio e recreação, áreas de trabalho, áreas de preservação e conservação, dentre outras.

A partir da percepção da paisagem, vê-se que o espaço livre é a parte visível que permite estabelecer relações entre os elementos espaciais, construindo, assim, uma imagem do lugar, pois possibilita a preservação e reconhecimento de suas características específicas e da qualidade visual, conferindo um caráter especial e único, que varia de lugar para lugar. Finalmente, por meio da ocupação urbana, os espaços livres possibilitam uma oportunidade de reestruturação de um determinado lugar, em razão da ordenação e manejo dos componentes físicos do espaço que se proponha coerente e equilibrado (TARDIN, 2008).

Assim, como bem afirmou Fortuna (2009, p. 86):

O direito à cidade não é mais apenas o direito a aceder e a instalar-se nela, mas a garantia de poder usufruir dos equipamentos, serviços e direitos que a cidade oferece, designadamente a condição de cidadania política e cultural.

É valoroso lembrar, que o modelo neoliberal impôs uma mudança na concepção de administração pública, haja vista que os governantes passaram a conviver com os ideários de participação ativa da sociedade e do cidadão. A governança urbana inaugurada pela nova gestão da coisa pública trouxe consigo a necessidade de dinamizar os processos decisórios e aumentar uma eficiência da máquina pública. O gestor público, notadamente, o municipal, passou a conviver com o novo modelo de Administração Pública – gestão compartilhada. Assim, faz-se necessário uma adequação da legislação, dos processos e dos procedimentos, com escopo de adequar a gestão pautada na burocracia e monopolizadora das decisões administrativas, para uma gestão gerencial e compartilhada. Neste diapasão, colacionamos a fala de representante do Parlamento Municipal de Fortaleza, que lucidamente afirma:

[...] como político, eu aplaudi muito uma fala do prefeito Roberto Claudio, quando ele disse que ia trabalhar para que se criasse um bairro vivo, ou seja, você ter no seu bairro tudo, ou seja, ter a clínica, ter o supermercado, ter o lava-jato, ter o mecânico, ter a padaria, enfim, ter todos os equipamentos necessários para você não ter que se deslocar para outro bairro ou para o centro da cidade para buscar, comprar ou fazer alguma coisa. E, para que isso acontecesse, o prefeito começou a fazer, junto com a SEUMA, a modernização da cidade através do Plano Diretor, e esse Plano Diretor está sendo construído, está sendo feito, está sendo moldado, está sendo reformado até, visando esse bairro vivo. (PMFOR – 01)

O gestor municipal tem o mister de proporcionar formas de participação popular e conectar a sociedade, com o escopo de aumentar as formas de controle social. Devemos destacar que a cidade de Fortaleza no decorrer dos últimos anos adotou as modalidades de gestão participativa da cidade. Contudo, numa sociedade conectada e vanguardista como Fortaleza, não pode parar de proporcionar aos munícipes possibilidades de interação permanente como os gestores públicos. A bem da verdade, a população alencarina deve passar do processo letárgico para um ativismo cívico e pautado no desenvolvimento da urbe.

Assim, a utilização dos instrumentos inovadores elencados no Estatuto da Cidade constitui mecanismo capaz de estabelecer um novo uso para o espaço urbano degradado. Uma das alternativas para alcançar esse desenvolvimento são as denominadas Operações Urbanas Consorciadas. Como bem asseverou o representante do Consorcio Privado da OUC *in casu*:

Eu acho que, mais importante que os instrumentos em si, é que acha realmente condições para as empresas que queiram utilizá-los, que

realmente possam fazê-los com menos perseguição, burocracia, com menor dificuldade. Quando nós fizemos a Operação Urbana Consorciada da Foz do Riacho Maceió, quando nos propusemos ao município, não existia o instituto da Operação Consorciada, porque não existia nem o Estatuto das Cidades, foi no século passado, a falta de existência do Estatuto e do instituto da Operação Urbana Consorciada, ou seja, a falta de legislação não foi barreira para que uma empresa propusesse e realizasse, mas o grande empecilho foi a descontinuidade política, a descontinuidade dos planos de gestão pública; esse é o grande problema do Brasil, não só de Fortaleza. (CP – 01)

Nesta linha, os discursos dos técnicos representantes da gestão municipal de Fortaleza são uníssonos e coesos em afirmar que a legislação vigente proporciona mecanismos para melhorar a qualidade de vida urbana.

A Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos mais importantes do Estatuto das Cidades. O que é preciso entender que ele sozinho não vai mudar nem aquela área onde a operação será instalada, nem trazer melhoria para as pessoas se ela, de fato, não for um instrumento democrático; que hoje vejo que as operações acontecem assim, o poder público negocia com o interessado, mas as pessoas que moram ali no entorno muitas vezes nem tomam conhecimento do que vai acontecer, não sabem o que é uma Operação Urbana, não sabem quais os benefícios que ela pode trazer para a comunidade e isso precisa ser trabalhado, o próprio estatuto prever essa gestão democrática das operações, isso ainda não está sendo implementado, mas isso não é um problema só de Fortaleza, eu acho que um problema da nossa prática democrática que é ainda bastante atrasada. (GPMFOR – 01)

O Estatuto da Cidade tem vários instrumentos urbanísticos, para se fazer indução, para uma forma mais desejada, para uma cidade com mais equidade, seja territorial, social e urbana, mas todos esses instrumentos, de forma geral, podem ser bem ou mal utilizados, como exemplo eu tenho o IPTU progressivo, (...) todos eles podem ter suas aplicações desvirtuosas, se for fazer uma OUC em que a contrapartida do ente privado seja totalmente pouco generosa para a contrapartida pública, aquele instrumento está sendo mal utilizado, ele pode estar só valorizando o seu empreendimento e não está trazendo nenhuma vantagem na mesma proporção de direito de construir e nem em solo criado para aplicação da cidade para uso público, então, os instrumentos que foram feitos no Estatuto, todos eles são criados para fazer essa indução da cidade e desenvolver esse direito à cidade, como uma cidade mais humanizada e mais justa, mas não quer dizer que eles, por si só, vão garantir isso, da forma que são utilizados e que pode garantir isso. (GPMFOR – 02)

O recorte espacial e temporal, objeto deste estudo, são as OUCs da cidade de Fortaleza. A primeira OUC teve sua aprovação pelo Poder Legislativo Municipal no ano de 2000, que foi a requalificação do Parque Foz do Riacho Maceió. No decorrer desta pesquisa será minuciosamente descrito o instituto da Operação Urbana Consorciada, bem como será analisado se no caso em tela foi oportunizada uma revalorização da área urbana, em especial a utilização adequada do recurso

hídrico, o desenvolvimento sustentável, a ocupação de áreas livres, a requalificação dos espaços de desvalia, bem como a maximização das potencialidades paisagísticas do território urbano estudado (GROSSO, 2008, p. 22).

Lerner (2005) compara uma intervenção urbana pontual à acupuntura, uma vez que tal intervenção não gera transformações imediatas, mas serve como faísca que tende a desencadear um processo de transformação em todo um território, consequência da primeira ação.

2.3.2 Planejamento urbano e as políticas públicas no município de Fortaleza

Com o advento do Estado Social-Liberal e Republicano, as maiores preocupações políticas são a responsabilização democrática e a eficiência administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 136). Desta feita, o Estado passou a substituir a administração pública burocrática pela gerencial em todos os seus processos decisórios, em especial na matéria de ordenação dos espaços urbanos. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza, editado no ano de 2009, teve suas regulamentações de forma tardia, contudo, a atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo possibilitou muitas mudanças no controle da ocupação e alteração do solo urbano alencarino. Isso pode ser observado na descrição alinhada:

O plano de 2009 teve sua regulamentação por meio de sua LUOS recentemente sancionada e publicada. A nova LUOS, em 2017, considerando que 70% da cidade de Fortaleza funciona na informalidade, traz 3 pontos importantíssimos para resgatar nossa cidade na época atual: a) ampliação dos portes das atividades de acordo com a classificação viária – mercadinho em via local passou de 80m² para 500m²; b) criação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômico, as quais por meio da vocação de cada área flexibilizam usos e parâmetros existentes – o caso da ZEDUS Aldeota que privilegia o uso residencial para que o bairro já com alto percentual comercial não se torne uma zona complexa como o centro da cidade – a ZEDUS Varjota que regulariza o Polo Gastronômico da Varjota. As Zedus são zonas de oportunidades na cidade; c) regularizar as atividades existentes, pois, se em 1948, a periferia estava à margem da cidade, em 2017, a periferia faz e quer fazer parte de uma cidade formalizada. (GPMFOR – 04)

No entanto, a crítica contumaz sobre o modo de atuação estatal na condução do domínio do planejamento e da regulação do espaço urbano é preeminente, o engessamento da máquina pública é fator determinante para a manutenção do caos urbano. As dificuldades, às vezes imperícia, dos setores

técnicos dos municípios brasileiros impõem barreiras para uma implementação contundente dos dispositivos legais, em especial os urbanísticos. Esta afirmação fica patente ao analisarmos alguns relatos do quadro técnico da prefeitura de Fortaleza, vejamos um pequeno destaque:

[...] a obrigatoriedade do Plano Diretor de um lado é bom, mas por outro lado não funciona, porque os municípios não estão aparelhados para acompanhar, propor, avaliar nada com relação ao Plano Diretor, normalmente são trabalhos que são licitados e que são contratos, a prefeitura não tem pessoal nem para receber esse tipo de trabalho, para fazer a digestão é como se fosse passando direto, eles não têm a visão. (GPMFOR – 03).

[...] ou seja, da forma que o Plano Diretor havia sido aprovado ainda continuava desenvolvendo a dispersão urbana, continuava permitindo o adensamento em áreas que não têm nenhuma infraestrutura e continuava permitindo que não se aproveitasse ou adensasse as áreas que tinham essa estrutura, a forma urbana da cidade é um quesito muito interessante, [...] se começa a dar carga a uma forma urbana mais apoiadora de políticas de segurança, integração social, de equidade social, de justiça social na forma urbana, em uma melhor relação no sentido de dar nos limites da área pública com a área privada. (GPMFOR – 02).

BÓGUS *et al* (2012, p. 17) observa que houve no âmbito do planejamento, iniciando nas décadas de 80/90, um crescimento contínuo na regeneração urbana conduzida ou orientada pelo setor privado, de modo, assim, a permitir a participação dos diversos atores (privados ou não) na condução da cidade rumo ao pleno desenvolvimento sustentável, incorporado na busca pelo bem-estar urbano.

A busca pela eficiência no planejamento urbano denota a ideia de fazer constar do plano urbanístico as características socioculturais da sociedade, bem como usufruir de mecanismos inovadores com o escopo de garantir melhores resultados para a cidade. Cabe ao Poder Público Municipal, no bojo do planejamento urbano, fomentar o pleno desenvolvimento das cidades. Prestigiar os instrumentos de intervenção urbanística inovadores e garantir uma gestão democrática da urbe, fazendo eclodir uma participação do munícipe na condução do futuro da cidade. Devemos destacar, que os indivíduos que compõem o quadro técnico do Poder Público municipal de Fortaleza ratificam a necessidade de instrumentalizar a participação social, haja vista que somente através das políticas públicas empoderadas pelos diversos atores políticos que vivem na urbe será possível uma mudança estrutural da realidade atual.

Estatuto das Cidades mais precisamente, para contribuir com a cidade mais justa e a questão da participação social, também como elemento de controle e de equilíbrio de conflitos de classe, inclusive uma cidade com vários conflitos de classe, é uma classe mais abastada que contribui com inclusive com as campanhas políticas no geral, que tem mais ascendência sobre o poder político, uma classe que não tem acesso, não tem poder político, não tem poder de barganha quanto essas classes que patrocinam essa estrutura política, isso é complicado, mas essas leis obrigam que todos os instrumentos que trabalham para a questão do desenvolvimento e planejamento urbano, se sejam trabalhadas de forma participativa. (GPMFOR – 02)

A cidade é a menor unidade federativa e a mais importante, porque é nela que o cidadão exerce seu cotidiano. É na cidade que as relações econômicas, sociais e a interação com o ambiente natural e construído acontecem. Além de cada município ter sua autonomia para se regular. No entanto, a legislação federal ainda engessa e desagrega na relação entre cidadão e cidade. (GPMFOR – 04)

Gehl (2013) demonstra que os trabalhos em urbanismo e o planejamento têm níveis de escalas distintos: a grande escala, que corresponde àqueles projetos que envolvem toda a cidade, sob uma perspectiva aérea; a escala média abrange partes mais setorizadas de bairros, organização de edifícios e espaços públicos, como se fora um vislumbre comparado a de um helicóptero a baixa altura; e o que julga mais importante, a escala pequena, a da paisagem humana, que considera a vivência das pessoas e o que o seu campo de visão consegue atingir.

Para Gehl (2013, p. 197):

[...] a cidade é uma catástrofe ao nível dos olhos, a escala que os urbanistas ignoraram. Os espaços são muito grandes e amorfos, as ruas muito largas, e as calçadas e passagens longas e retas. As grandes áreas verdes são atravessadas por caminhos abertos pela passagem das pessoas, mostrando como os habitantes protestaram com os pés, contra o rígido plano formal da cidade.

Assim, o planejamento urbano tem por objetivo evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Diante dessa realidade, o planejamento ascende como uma condição fundamental para a construção de um modelo de cidade que seja mais justa e sustentável. A estruturação do meio urbano, por meio do planejamento, deve compreender o ajuste do ecossistema¹⁶ das cidades, condicionado às necessidades sociais e ambientais,

¹⁶Ecossistema significa o sistema onde se vive, o conjunto de características físicas, químicas e biológicas que influenciam a existência de uma espécie animal ou vegetal.

envolta às questões da sustentabilidade (RIBEIRO; SILVEIRA, 2006). Este aspecto foi frisado pelo grupo de gestores da prefeitura municipal de Fortaleza, onde acrescentaram que:

Embora a Constituição tenha conferido um novo papel aos municípios, inclusive do ponto de vista do status constitucional, quando o município se tornou um ente federado, que não acontecia antes da Constituição de 1988, nós temos o modelo de federação diferente, único no mundo, em que prevê as três esferas, mas, de verdade, a nossa federação é um instituto que ainda não foi concluído, porque nós devíamos ter um sistema de federação colaborativo ou cooperativo e isso ainda não acontece, porque o que vemos na prática, é a União usurpando competências do Município e o Estado usurpando competências do Município, isso traz muitos prejuízos ao próprio município. (GPMFOR – 01)

Na visão de Horta (2007), o planejamento urbano tem o viés de estratégia de melhoria da qualidade de vida. A despeito do que se pode pensar, Fortaleza, ainda que tardiamente, passou a adotar um planejamento (mínimo) urbanístico da cidade. Passamos por um processo evolutivo do planejamento urbano. Nos anos de 1812 com Plano de Silva Paulet até o Plano Diretor Participativo de 2009 (Figura 4).

Figura 4 – Três Séculos de Planos

TRÊS SÉCULOS DE PLANOS	
PLANO SILVA PAULET	1812
PLANO ADOLFO HERBSTER	1888
PLANO NESTOR DE FIGUEIREDO	1933
PLANO SABOYA RIBEIRO	1947
PLANO HÉLIO MODESTO	1963
PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA.....	1972
PLANO DIRETOR FÍSICO DE FORTALEZA	1979
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	1992
PLANO ESTRATÉGICO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	1999
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	2009

Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. V. 4. Fortaleza: Iplanfor, 2015, p. 17 – Adaptado.

Contudo, faz-se necessário a apresentação crítica sobre a temática no seguinte trecho:

Na verdade, temos que diferenciar o que é um traçado de um plano, por exemplo, tivemos séculos de traçado de riscos e desenhos que eles

importavam na grande maioria na abertura de novas vias, ou ampliação de uma via, ou você fazer um desenho urbano, para outras quadras, isso aí é mais um planejamento em cima de traçados, que eram feitas até por desenhistas e os engenheiros não tinham naquele desenho nenhuma construção de integração de políticas naquele território, nada disso. (GPMFOR – 02)

A busca pela eficiência no processo de implementação das políticas públicas previstas no planejamento urbano ecoa de forma unitária perante os representantes do Grupo dos Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, vejamos:

Engana-se quem diz que em Fortaleza não houve planejamento. Os planos urbanos sempre foram constantes em nossa cidade, o que sempre faltou foi gestão, ou seja, ausência de aplicação do planejamento e, principalmente, controle, fiscalização por parte do Poder Público. Isto se agravou a partir de 1948, quando, por efeito do crescimento desordenado e a formação de uma periferia composta de grande número de pessoas de baixa ou nenhuma renda, a Prefeitura, na época, abre mão das exigências feitas pela legislação urbana, nestas áreas da cidade, explicando que a população da periferia não tinha condições financeiras para arcar com as exigências de adequar suas moradias aos parâmetros urbanísticos exigidos pelo plano. Ou seja, o controle da cidade não foi realizado de forma efetiva. (GPMFOR – 04)

Tem outro aspecto também que, aí é mais um divisor de água, a Lei do Parcelamento dos Solos que ela é de 1979, essa lei foi que obrigou o empreendedor a fazer infraestrutura. Então, antigamente os loteamentos aqui da cidade de Fortaleza, eles eram uma planta que a pessoa contratava com o proprietário da gleba e, mais uma vez, passava pela prefeitura. Era um desenho em xadrez, não verificava nada relacionado com o meio ambiente, você não tinha a preservação dos recursos hídricos, tinha um percentual de área pública que normalmente era doada, mas eram chamadas de áreas de praça, mas eram os locais mais baixos que tinham problema de drenagem, então o refugio era que era a área pública. Então, isso daí também contribuiu para uma grande parte da cidade não ter infraestrutura nenhuma, e é exatamente esse pedaço da cidade onde o preço do terreno é menor que onde foi aquela população mais pobre e mais carente, que se chama de periferia. Isso fica bem caracterizado ali na regional V que há uns loteamentos antigos. (GPMFOR – 03)

Contudo, Maricato (2000, p. 147) afirma: “Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório”.

Nessa esteira, o então candidato a Prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, fez constar no seu Plano de Governo¹⁷, em todo seu teor, em especial no eixo “UMA CIDADE PLANEJADA”, a previsão de construir a cidade de

¹⁷Plano de Governo: propostas apresentadas quando do exercício do mandato (art. 11, § 1º, IX, da Lei nº 9.504/97)

forma integradora, inovadora, criativa para a atual e futura geração da cidade. Nas linhas iniciais do plano, o então candidato afirma categoricamente:

Este consenso deve expressar os dissensos e, ao mesmo tempo, indicar as metas, os recursos e os mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas resultantes da participação ativa dos cidadãos. Portanto, este documento é apenas o primeiro ato, esperamos, de uma longa caminhada em direção ao futuro de oportunidade, prosperidade e felicidade para a cidade de Fortaleza. Seus desdobramentos ultrapassam o período eleitoral, constituindo-se num quadro de resultados a serem acompanhados permanentemente pelos cidadãos.

E continua afirmando que:

Queremos com isso produzir mais responsabilização pública (*accountability*) e transparência no planejamento e gestão governamental, bem como o comprometimento cívico de homens e mulheres na renovação da nossa cidade. A Coligação Para Renovar Fortaleza acredita que é preciso implementar um novo modelo de governança, mais inclusivo, participativo, cooperativo e redistributivo dos diferentes tipos de capital: econômico, social, político, cultural e simbólico. Uma “Governança Cidadã”¹⁸!

Dito isso, após três anos, o Plano Fortaleza 2040 foi entregue à cidade, que se apresenta como grande marco estratégico do planejamento urbano para Fortaleza, haja vista tratar-se de uma matriz aprofundada (nos vários níveis de olhares urbanos, em especial, ao nível dos olhos do cidadão) com escopo de dinamizar a urbe alencarina, bem como dialogar com os anseios de sua região metropolitana e de todo Estado do Ceará. Sobre a importância e a visão sobre Plano Fortaleza 2040 o representante da Câmara Municipal de Fortaleza. Assim asseverou:

O plano Fortaleza 2040 é bastante estratégico para caminharmos para um bom desenvolvimento do nosso município, além de mobilidade, meio ambiente, entre outras coisas que faça sentir mais feliz com a nossa cidade, a nós e aos nossos filhos. (PMFOR – 01)

A bem da verdade, o plano Fortaleza 2040 não se confunde com um novo Plano Diretor, mas sim, uma orientação técnica-política mestra que servirá de balizamento para as revisões periódicas previstas para o Plano Diretor. O Fortaleza

¹⁸Diretrizes Gerais para elaboração do Plano de Governo “Para Renovar Fortaleza” do então candidato Roberto Cláudio (PSB). Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2012/1699/CE/13897/11/60000013704/proposta.pdf>>. Acesso em: 21 de maio de 2017.

2040 transcende as barreiras das “filigranas domésticas” que envolvem o dia a dia da urbe, assim, passou-se a pensar a cidade como um todo e para o todo. Para tanto, o Fortaleza 2040 propõe intervenções de curtíssimo, curto, médio e longo prazo. A cidade de Fortaleza, que ainda não conhece a fundo o projeto irá se espantar, haja vista o nível de detalhamento e esmero, que os técnicos conseguiram colocar no papel. Algumas impressões são captadas nos trechos das falas dos técnicos da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

O Fortaleza 2040 trabalha com as três soluções, nos corredores de urbanização ele trabalha com dotes; na parte dos projetos de pesquisa, trabalha com o urbanismo baseado na forma; e, no geral das demais áreas, trabalha com micro e macrozoneamento na linha tradicional. Então, ele trabalha com três escolas integradas e cada uma servindo ao seu propósito, e cada uma trabalha propiciando, então, um resultante muito mais interessante, onde recepciona muito melhor todas as políticas públicas, então, ela começa a se preocupar com a locação de novas economias nas áreas que hoje são bairros periféricos, de permear a cidade com espaços abertos para se aumentar a saúde mental, criando espaços integrativos ou transportes que habite melhor a cidade como a bicicleta, o transporte público e distribuir melhor os equipamentos públicos e reforçar valores atrativos em bairros que não tem atrativo nenhum. (GPMFOR – 02)

Fortaleza 2040 é um plano estratégico para o desenvolvimento do município, o que nós queremos para o município até 2040, dentro dele tem um enfoque claro do desenvolvimento urbano, mas não significa dizer que é um plano de desenvolvimento urbano, tem vários enfoques como mobilidade, desenvolvimento urbano, meio ambiente, esse conjunto é que forma essa série de propostas (GPMFOR – 03)

O Fortaleza 2040 não é uma lei, nem faz as vezes de Plano Diretor e não é um plano urbano. O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento estratégico e que orienta a cidade para desenvolver seus planos específicos: econômico, saúde, educação, urbano... (GPMFOR – 04)

Desta feita, o plano fora desenvolvido seguindo os ditames do planejamento participativo e colaborativo esculpido na legislação federal, estadual e municipal. Podemos destacar que o Fortaleza 2040 tem como objetivos gerais tornar Fortaleza uma cidade mais justa, acolhedora e bem-cuidada, trazer melhorias na qualidade de vida dos cidadãos, ampliar oportunidades de negócios e valorizar o patrimônio cultural e ambiental. Já como objetivos específicos, temos o desenvolvimento de estruturas práticas de participação e controle social (núcleos territoriais, núcleos setoriais e núcleos do poder público); a geração de conhecimento sobre a cidade e para a cidade; a integração de políticas públicas; o desenvolvimento da cultura de planejamento; e acima de tudo a transformação de

Fortaleza em uma cidade sustentável em várias dimensões (geográfica, cultural, social, econômica e ambiental), como se observa na Figura 5.

O projeto foi proposto pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, com coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) e apoio técnico da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), e abrangeu os eixos econômico, urbanístico, social e ambiental, desenvolvidos simultaneamente.

A intenção do projeto foi elaborar um Plano de Desenvolvimento para Fortaleza, com estratégias a serem implantadas em diferentes prazos. A organização se divide em seis módulos de quatro anos, coincidindo obrigatoriamente com as próximas gestões do Executivo Municipal: 2017/2020; 2021/2024; 2025/2028; 2029/2032; 2033/2036 e 2037/2040. Dessa forma, os novos gestores, sobretudo os futuros prefeitos eleitos ao Executivo fortalezense, levarão em conta o que foi previamente planejado no momento de aplicar os recursos das mais diversas áreas, tais como: espaços do Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (Mapa 8).

Figura 5 - Fases de Elaboração do Plano Fortaleza 2040

FASE 1 - FORTALEZA HOJE



FASE 2 - A FORTALEZA QUE QUEREMOS

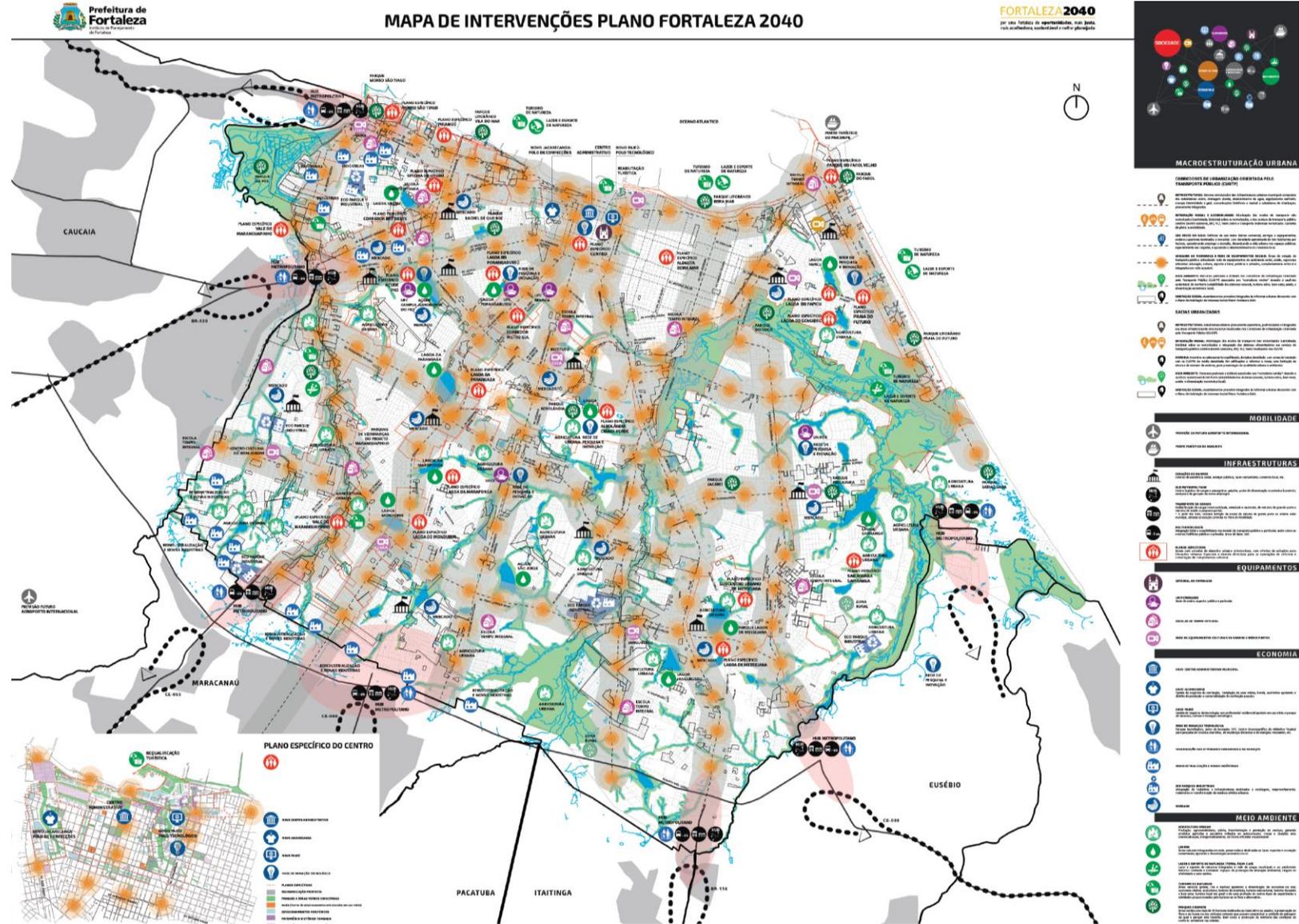


FASE 3 - PLANOS ESTRATÉGICOS E SETORIAIS



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. Iplanfor, 2016. Adaptado.

Mapa 8 - Intervenções Plano FORTALEZA 2040



Fonte: Fortaleza Competitiva / PMF, Fortaleza, 2016, p. 71 – Adaptado.

Além disso, haverá um ciclo de debates em cada mandato de quatro anos, tudo com o intuito de definir ações e metas a serem executadas para que haja uma melhoria significativa na cidade de Fortaleza, assim como para analisar e adequar o Plano às necessidades reais da população, já que estão em constantes mudanças. Para tanto, foi instituído o Observatório da Cidade, onde abriga os conhecimentos técnicos e científico sobre a urbe somado ao controle social desenvolvido por vários atores urbanos. Nesta esteira, podemos destacar a preocupação sobre a aplicabilidade do Fortaleza 2040 para as futuras gestões municipais.

[...] Eu vou dizer como é que faz, e criar uma organização descolada do poder público com participação ativa da sociedade e essa organização ter mais poder que a prefeitura, lá eles têm isso em Medellín, ela é composta por membros da universidade e pelo empresariado, e seja qual for o prefeito que se eleja é obrigado a seguir aquele planejamento de acordo com a organização, ou seja, essa entidade público-privada, ela vela, garante o funcionamento desse planejamento, ou seja, não adianta só fazer o planejamento, essa é uma coisa viva, dinâmica, precisa ser cumprida e só tem um jeito de garantir o cumprimento, se for criada uma entidade com poder para exigir, que seja cumprido. (CP – 01)

O Estado Democrático ao instituir e planejar as políticas públicas, como iniciativas dirigidas e ordenadas para atingir o bem-estar da população, constitui mecanismos e instrumentos resultantes da conjugação de vontades, anseios e prioridades do seu povo, em consonância com os ditames constitucionais.

Fadigas (2015, p. 10) muito bem leciona que “as políticas públicas são instrumentos de modelação social e de organização do Estado e do seu aparelho administrativo pelo que a sua análise é essencial para o conhecimento da realidade social, da organização e do funcionamento”. Em síntese, podemos destacar que as políticas públicas resultam das vontades dos grupos sociais dominantes, que de tempos em tempos podem sofrer alteração, conforme a evolução econômico-social da sociedade.

De tal sorte, o território urbano como objeto de desejo passou a ser disputado. O Estado passou a direcionar suas políticas públicas para disciplinar o espaço habitável.

As mazelas citadinas passaram a ser incorporadas na agenda governamental. A ocupação irregular dos espaços urbanos e o crescimento vertiginoso dos chamados aglomerados subnormais (IBGE, 2010) constituíram uma

desestruturação social. A coesão territorial foi posta em risco. Surge, assim, a necessidade de políticas públicas capazes de dirimir a degradação urbana e o enfraquecimento da administração urbanística da cidade.

Dito isso, devemos destacar que o mecanismo de transformação socioespacial para o novo modelo de governança urbana, sem dúvida, será o planejamento de curto, médio e longo prazo. Planejamento pautado no compartilhamento de decisões e possibilidades com/para a população cidadina. Devemos destacar, que o Plano Diretor Participativo de 2009, passará por atualização legislativa no ano de 2020, em consonância com a determinação legal, assim, cabe ao legislador de piso elencar no texto urbanísticos os anseios, oportunidades, ideias que possam democratizar o espaço público, bem como garantir uma convivência harmônica na urbe. Alinhando-se aos ditames constitucionais e parâmetros internacionais sobre a temática do Direito à Cidade, conforme sinalizado a seguir:

[...] o plano diretor, agora em 2019, uma excepcional oportunidade para debatermos a cidade e traçarmos marcos para o crescimento sustentável e acho que temos que tentar ocupar os vazios urbanos de Fortaleza. Você tem, por exemplo, na Praia do Futuro uma área com toda a estrutura feita e é um vazio urbano, porque está nas mãos de poucos proprietários, então, eu acho, assim, tem que incentivar eles a usarem, você não pode tomar a propriedade, mas você pode incentivar a usar, você pode criar IPTU progressivo, você pode aumentar índice construtivo para quem puder fazer logo. (GPMFOR – 05)

O plano diretor de 2019 tem a obrigação de ser SIMPLES! Leis claras e diretas para realmente fazer nossa cidade cumprir sua função social. (GPMFOR – 04)

O gestor público municipal não pode gerir a cidade com posicionamentos retrógrados e a margem do que pensa o cidadão mais humilde residente de algum dos assentamentos precários da cidade, ou mesmo, o jovem estudante da universidade particular. O gestor público deve andar, ouvir e gerir a cidade para as pessoas que vivem nela e para elas tomar decisões. Gerir a máquina pública é gerir conflitos, entre: pobres x ricos; carro x bicicleta; plataformas digitais x táxi; e diversas outras pautas de uma cidade viva e pujante como Fortaleza. Gerir a máquina pública municipal é um sacerdócio, para o bem ou para o mal, pois muitas das vezes deve-se agir contra setores poderosos (seja econômico, político ou de influência de massa) e tomar decisões que mudarão a realidade da urbe.

2.3.3 A cidade de Fortaleza como atrativo aos investidores urbanos

De forma patente, nas linhas antecedentes, ficou claro que o crescimento urbano desordenado, somado a implantação de políticas públicas desconexas com os anseios urbanos e períodos de ausência, quase que total, do Poder Público municipal fizeram surgir uma “Fortaleza” incapaz de atrair investidores, sejam privados (que buscassem um lucro), ou sociais (que não vislumbravam possibilidades de perenidade de suas ações), decididos a envidar capital em solo alencarino. O desafio para o gestor urbano, na atualidade, é planejar a cidade para o futuro, sem se esquecer de dar respostas emergências as questões do “dia a dia” da urbe.

Fortaleza, mesmo com o seu potencial natural, perdeu esse protagonismo para cidades da Região Metropolitana e para cidades do interior do Estado. Os gestores municipais, ao longo dos mais de dois séculos de existência, não atentaram para esse viés da economia urbana. Assim, podemos afirmar que Fortaleza perdeu oportunidades para gerar mais empregos, renda, em especial, desenvolvimento da urbe.

A resposta da cidade aos desafios citadinos precisa ser mais eficiente, sobremaneira levando em consideração a sociedade do século XXI, ou melhor, sociedade em rede (CASTELLS, 2000).

Vargas e De Castilho (2015, p.44) afirmam que “a arquitetura e o planejamento urbano também vieram a ser regidos por estratégias de *marketing*, destinadas a estruturar mudanças da economia urbana de base produtiva para a base do conhecimento”.

Na mesma esteira, Ermínia Maricato leciona o quão é importante que os decisores urbanos, quando a concepção dos planos estratégicos deve dispor de mecanismos capazes de disputar investimentos, para tanto, Maricato traz a expressão cunhada por Arantes “máquina urbana de produzir renda” para sintetizar a potencialidade de políticas públicas voltadas a atrair capital privado (MARICATO, 2001, p. 59). Os gestores públicos municipais frisam muito bem essa necessidade. Vejamos:

[...] restaurar a capacidade de atração de uma lagoa e desenvolver atrativos turísticos melhores. Nós focamos as nossas balas em um território muito pequeno da cidade não explora os potenciais belíssimos, seja paisagismo, ou sejam naturais, ou seja, área histórico e culturais do restante da cidade, nós não temos uma boa oportunidade de lazer, por exemplo. O que vai nortear é essa cidade mais justa e mais equilibrada, mais integrativa e mais conectada. (GPMFOR – 02)

[...] hoje o município trabalha todo o seu investimento em infraestrutura urbana, drenagem, água, esgoto, pavimentação e abertura de vias, o município não tem dinheiro para isso, tem dinheiro fácil de arranjar para isso, aonde? No Governo Federal, nos Bancos de Fomento mesmo os estrangeiros, mas a desapropriação não é financiada em nenhum nível, nem estadual, nem federal, nem os Bancos de Fomento, o terreno tem que ser seu, pois encarece demais a obra e às vezes a ser impossível, da forma que está projetada o 2040 significa que o investimento e uma mudança muito grande, o que falta e que não se enxerga é como irão fazer para aquilo tudo funcionar, a ideia é boa, mas é difícil. (GPMFOR – 03)

Contudo, destaca-se que a história recente de Fortaleza demonstra que os gestores urbanos passaram a incorporar políticas públicas pautadas nas premissas de *place marketing* ou *city marketing*. Fortaleza passa a potencializar características naturais e geográficas, bem como implementa novas características urbanas, capazes de ecoar para além dos limites do continente, e, com isso passando a ter significativa importância monetária aos investidores daqui e de alhures.

O município de Fortaleza é dotado de características naturais – vasta orla marítima¹⁹; posição geográfica privilegiada²⁰; e etc. – que são capazes de atrair turistas e investidores, contudo, tais características sozinhas têm potencial diminuto e restrito, haja vista que o investidor é pautado por parâmetros lógicos, econômicos e políticos adstritos a indicadores nacionais e internacionais. Desta feita, cabe a gestão pública propiciar o ambiente adequado e sólido condizente com a quantidade de investimento que se quer atrair.

Neste diapasão, podemos destacar que o município de Fortaleza detém atrativos capazes de captar investimentos locais, nacionais e estrangeiros para financiar consorciadamente à cidade. Fortaleza apresenta-se como²¹:

¹⁹ 35 km de praias urbanas com sol e ventos o ano inteiro, plana e urbanizadas.

²⁰ Capital brasileira com melhor posição estratégica para os Continentes Europeu, Americano e Africano (menos seis horas de voo).

²¹ Informações apresentadas pelo município de Fortaleza, quando da apresentação do **Programa Fortaleza Competitiva**. Coletiva de imprensa realizada no dia 25 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-programa-fortaleza-competitiva>>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

- a) A melhor capital do Brasil para receber investimentos externos (Towers Watson, 2015);
- b) Segunda maior área de influência do Brasil em número de municípios, abrangendo 786 cidades;
- c) Terceira cidade do Brasil em investimentos imobiliários;
- d) Quarto maior volume de investimento entre capitais brasileiras;
- e) Quarta capital com melhor situação fiscal no Brasil;
- f) Sexto maior mercado de trabalho do Brasil;
- g) Oitavo lugar no ranking de Cidades do Futuro (Financial Times, 2017);
- h) Possui as melhores universidades – Públicas e Privadas – do Norte/Nordeste, sendo referência em ensino superior;
- i) Hub Sul-Americano com maior concentração de cabos submarinos de fibra ótica do Continente Americano;
- j) Aeroporto Internacional concessionado a Frankfurt Airport Services Worldwide – Fraport, empresa alemã que investirá, inicialmente, seiscentos milhões de reais para modernização do aeroporto;
- k) Hub aéreo – AirFrance, KLM e GOL.

Dito isso, podemos concluir que Fortaleza destoa, positivamente, dos mais de cinco mil municípios brasileiros. A despeito da crise econômica, política e social que assola o nosso país, Fortaleza alberga condições reais de atrair capital privado capaz de garantir projetos estruturais para a urbe, bem como mecanismo de financiamento de intervenções urbanísticas visando um bem-estar urbano e garantindo a plena e eficaz função social da cidade. No próximo seguimento estuda-se, de forma mais aprofundada, quão importantes é a solidez de indicadores e as políticas públicas pautadas no *city marketing* para podermos atrairmos possibilidades de inserção de diferentes atores urbanos na gestão consorciada da cidade, em especial, no município de Fortaleza-CE.

3 A GESTÃO CONSORCIADA DA CIDADE

Passaremos a explicar, neste momento, sobre os instrumentos materializadores do direito à cidade e o processo de desestatização da Administração Pública, bem como adentraremos no instituto da Parceria Público-Privada em suas mais diversas possibilidades de implementação pelo Poder Público, em especial, na gestão da cidade. Outrossim, será abordada a Operação Urbana Consorciada (OUC), como instituto jurídico-urbanístico de desenvolvimento sustentável, tudo em consonância com os preceitos constitucionais e da legislação urbanística correlata. Na mesma oportunidade, apresentaremos as possibilidades de investimentos em arranjos público-privados, bem como a contextualização histórica das OUCs, ambas abordagens no município de Fortaleza-CE.

Quando se fala em direito à cidade, tal expressão deve ser tomada em acepção ampla, não apenas facultando o indivíduo a transitar pelas vias, mas, efetivamente, usufruir da estrutura e dos espaços públicos de sua cidade, com igualdade de utilização, além de interagir com os mecanismos de decisão, envergando papel ativo e, verdadeiramente, protagonista, como sujeito de direitos que o é, atendendo ao disposto no art. 182, da Carta Magna, que preconiza política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Um dos grandes expoentes da Escola de Chicago, Wirth (1987[1938]), compreende a cidade em sua abrangência físico-social, como uma realidade “sui generis” que produz um modo distinto de vida dos agrupamentos humanos.

Na cidade as pessoas têm a possibilidade de alcançar seus estados físicos, sociais, éticos e morais, necessários para uma convivência pacífica. No entanto, nessas últimas décadas, tem-se verificado um crescimento populacional desordenado, além de um desenvolvimento econômico propiciado pela abertura dos mercados, que contribui para um consumo excessivo dos recursos naturais, trazendo consequências danosas ao meio ambiente, uma vez que falta infraestrutura para suportar esse crescimento. Esse modo de produção da cidade traz consigo consequências:

[...] altos custos de instalação e manutenção da infraestrutura e constantes investimentos em sistema viário, torna o transporte coletivo caro e ineficiente, impõe grandes deslocamentos à população e avanços desnecessários sobre o meio ambiente. (FONSECA, 2010).

As cidades estão crescendo cada vez mais e sabe-se hoje que, dentro dessa progressão, não se pode mais pensar a cidade ou deixar a cidade crescer embasada nos mesmos elementos já citados. No urbanismo, se os espaços não apresentam qualidade, as pessoas simplesmente não o utilizam, vão procurar soluções individualizadas para resolver seus problemas imediatos, o que gera ainda mais prejuízos aos espaços públicos (GEHL, 2013).

Jacobs (2001) adota o princípio de que a cidade é uma obra coletiva que pertence às pessoas, não ao poder público, prefeitura ou, de modo mais genérico, ao Estado. Por isso, as cidades devem ser pensadas a partir do ponto de vista das relações sociais nelas desenvolvidas, e essa premissa é especialmente verdadeira para as grandes cidades.

Harvey (2014, p. 15) coerentemente observa que “a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais”, sobretudo quando se vê os movimentos insurgentes que se levantam em todas as cidades do mundo, quando os processos desiguais de produção do espaço urbano afetam de maneira intolerável a vida das pessoas.

Neste prisma, devemos destacar a necessidade preeminente de uma conjugação de forças – Público e Privado – objetivando a garantia do Direito à Cidade.

3.1 PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E OS DIFERENTES AGENTES SOCIAIS NA GESTÃO DA CIDADE

Com a evolução do modelo burocrático para um modelo gerencial da atividade administrativa, passou-se a englobar algumas necessidades outrora não priorizadas na agenda governamental. Dentre as premissas do modelo gerencial podemos destacar: a) o controle dos resultados e busca por indicadores; b) maior preocupação com a participação do cidadão nas decisões que impactam na vida da urbe; c) os decisores políticos passaram a buscar um aumento da efetividade das

políticas públicas. Assim, o Estado internalizou a necessidade de descentralização e desestatização da máquina pública (até então ainda incipiente).

Antes da Emenda Constitucional nº. 19/1998, que inseriu de forma explícita o princípio da eficiência a Administração Pública brasileira, a nação tupiniquim aplicava (mesmo que acanhada) os ditames da eficiência administrativa, haja vista que os doutrinadores a classificavam como uma das premissas da garantia do princípio maior, da Dignidade da Pessoa Humana. Contudo, a comunidade evoluiu para uma maior concretude de direitos sociais, libertários e afirmadores das garantias individuais, assim, a inclusão de princípios como da eficiência no rol constitucional, fez impor de forma cogente e *erga omnes* a necessidade de implementar mecanismos capazes de dar uma maior eficácia as políticas públicas desenvolvidas no país. Nesta esteira, a fala de um dos entrevistados do grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza expressa esse sentimento de mudança de conceito, mudança de cultura, vejamos:

[...] administração pública brasileira de modo geral que é muito emperrada, ela precisa ser assim? Não, ela não precisa ser assim. Nós, como tudo na vida, e o direito administrativo, também mudamos, agora o que não podemos deixar é que em função dessas transformações os direitos fundamentais das pessoas sejam desrespeitados, as normas da constituição sejam desrespeitadas. Então, é importante a operação urbana? Claro que é importante, mas eu preciso que o poder público por um lado tenha mais determinação de fazer essas mudanças e possibilite a população participar delas também. (GPMFOR – 01)

Contudo, devemos trazer à baila, que estamos vivenciando, neste século XXI, a consequência do desenvolvimento tecnológico intervalar do século próximo-passado. Estabeleceu-se, pois, um novo paradigma tecnológico, cultural, social e comunicacional que tem como cerne a nominada sociedade em rede (CASTELLS, 2000). Com o surgimento desse novel modelo de sociedade conectada e conectante, a Administração Pública passou a fazer a junção das premissas do modelo gerencial com o democrático-participativo, assim, de forma incontente, incorpora-se o conceito de gestão em rede. Hungaro (2016, p. 57) destaca que a gestão em rede aparece como solução para a Administração na prestação do serviço público, haja vista a necessidade de austeridade financeira. Dessa forma, o gerenciamento de diferentes atores em seguimentos distintos (públicos e privados), com objetivos uníssonos – eficiência na execução do serviço público – faz-se necessário a utilização de uma gestão compartilhada em benefício da urbe. Em

resumo, a conjugação de forças políticas, seja privada ou pública, passa a ter aderência administrativa guiadas pelo prisma da eficiência pública. Para tanto, o núcleo gestor público lança mão de um processo – irreversível – de desestatização e descentralização da gestão. Assim, o Estado vai diminuindo o seu papel de provedor, assumindo um caráter de fomentador e dirigente das políticas públicas. Eis que surge a governança urbana²² contextualizada anteriormente.

Ressalta-se, ainda, que nos dias atuais, um dos maiores dilemas que se apresentam aos operadores do Direito, bem como aos gestores públicos, é, sem dúvida, estabelecer limites legais à interferência de particulares em assuntos que, antes, eram eminentemente adstritos ao Estado.

Na medida em que se intensificam as relações entre a administração pública e o setor privado, como também o setor não lucrativo ou não governamental, que vêm ocorrendo desde os anos 1980, percebe-se que elas são fruto de crises que afligem os Estados contemporâneos. Crises essas financeiras, de ordem fiscal, de legitimidade e até mesmo no que tange à governabilidade. A elevação da competitividade proporcionada pela abertura dos mercados, a chamada globalização, e também a revolução tecnológica trazida pela internet têm contribuído significativamente para que seja revista a reforma do Estado.

Como bem asseverado no parágrafo anterior, na década de oitenta passamos a conviver com novo modelo de produção das cidades– a reinvenção urbana – com uma maior valorização positiva da urbe, buscando dar uma maior capacidade de atrair investimentos externos, pautado num incremento da economia da cidade. Nesse momento passamos a conviver com os ideários de *marketing* urbano pautando o planejamento das políticas públicas municipais. Essas afirmações encontram ressonância nos discursos dos agentes públicos municipais de Fortaleza, *in verbis*:

Os processos de intervenção urbana, por requererem investimentos demasiadamente vultosos, demandam novos mecanismos de financiamento. A PPP pode ser interessante em diferentes projetos ou serviços de revitalização e desenvolvimento urbano, segurança, gerenciamento de alguns serviços públicos, lazer e cultura. Acrescenta também que o terceiro setor pode ser envolvido em parcerias que podem estar combinadas com diferentes modelos urbanos. (GPMFOR – 04)

²² Kissler e Heidemann (2006, p. 479-499) lecionam que a gestão urbana é capaz de atuar conjuntamente com o governo local, a fim de esta ação compartilhada possibilitar a criação de soluções inovadoras para problemas sociais, viabilizando-se chances de desenvolvimento future sustentável para todos os participantes e cidadãos.

O interessante é quando os interesses público e privado convergem e unem-se para obter a maximização de resultados sendo capazes de dividir benefícios da ação. A diferença entre projetos financiados de forma convencional (recursos próprios, empréstimos a bancos de fomento, dentre outros) e projetos realizados a partir das PPPs é que estas últimas permitem que o poder público compartilhe as responsabilidades com o setor privado. (GPMFOR – 04)

Em resumo, Vargas e De Castilho (2015, p. 33) afirmam que o foco principal, nesse momento, seria recuperar a economia da cidade, sendo capaz de gerar mais oportunidade de emprego e renda para a população cidadina. Para tanto, setores produtivos privados passam a unir-se ao poder público para reconstruir o ambiente urbano.

3.1.1 Serviço público e a concessão

Antes de adentrarmos ao instituto jurídico-urbanístico das Parcerias Público-Privadas, devem-se realizar algumas digressões preambulares sobre conceitos que servirão para entendermos melhor o instituto em análise.

Primeiramente devemos entender que o que está no centro do debate das concessões, parcerias e outras modalidades de desestatização, na verdade, é a flexibilização da prestação de um serviço público. Assim, devemos conceituar serviço público em seu sentido subjetivo e objetivo. Para tanto, colacionamos os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “Serviço Público e Concessão de Serviço Público”, em que caracteriza o sentido subjetivo do serviço público como “um agrupamento organizado de funcionários atuando o poder e a competência da Administração para fornecer ao público um serviço regular, contínuo e contribuindo para a polícia da cidade”. Já no sentido objetivo afirma que serviço público “é a atividade exercida por uma coletividade pública tendo em vista dar satisfação a uma necessidade de interesse geral”. Dito isso, podemos afirmar que, no sentido subjetivo, serviço público está qualificado como organismo e, em sentido objetivo, tem a natureza de atividade ou tarefa (MELLO, 2017, p. 34-35).

É importante salientar que nos filiamos à conceituação de serviço público desenvolvida pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello, onde de forma brilhante assim desenvolve:

Serviço público é a atividade material que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para satisfação de necessidades ou utilidades públicas singularmente fruíveis pelos administrados cujo desempenho entende que deva se efetuar sob a égide de um regime jurídico outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos serviços em particular. (MELLO, 2017, p. 81)

Depois de conceituarmos serviço público, temos que trazer ao debate a titularidade deste. É defeso confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço, haja vista que o Estado detém a titularidade absoluta do serviço, este poderá ou não exercê-lo. Podendo, ainda, concessionar a execução do serviço a ente estranho ao poder público (MELLO, 2017, p. 87). Trazemos à luz que a Constituição Cidadã de 1988, elencou: a) serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado (art. 21, X); b) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade (educação, saúde, previdência social, assistência social e radiodifusão sonora e de sons e imagens); c) Serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder (radiodifusão sonora e de sons e imagens – consonância com o art. 223); e d) os Serviços que o Estado tem apenas o dever de promover a prestação (todos os demais serviços) (MELLO, 2017, p. 90).

De tal sorte, a CF/88 determina que a outorga a terceiros da prestação do serviço público dar-se-á mediante concessão ou permissão (art. 175). Contudo, a legislação esparsa colaciona outras modalidades, tais como: Franquia; Terceirização; Parcerias Público-Privadas; e Operação Urbana Consorciada.

Neste estudo, dos deteremos as PPP's e OUC's como mecanismos de flexibilização da prestação de serviço público.

3.1.2 A desestatização da administração pública e as Parcerias Público-Privadas

A gestão em rede com escopo de melhor conduzir a máquina pública, começa a introduzir a necessidade preeminente de eleger suas prioridades e necessidades, haja vista ter sido forjada num momento de austeridade financeira do Poder Público, e no meio de uma grande crise político-representativa, onde a sociedade passa a cobrar resultados eficientes dos gestores de plantão. Para tanto, a gestão em redes é dotada de mecanismos/instrumentos para alcançar o bem-estar

da comunidade cidadina, dentre eles a desestatização da administração pública. Neste diapasão, a gestão urbana em rede passa a encorajar e propiciar um ambiente de engajamento dos diversos (e segmentado) atores públicos e privados, que entendem a necessária atuação privada na condução de reconfiguração do espaço urbano e sua evolução. De tal sorte, a desestatização da administração pública se apresenta como condição *sine qua non* para alcançarmos a eficiência da gestão. Ressalta-se que é sabido por todos quão é difícil para o gestor urbano, tomar uma decisão de entregar – mesmo que transitoriamente – a efetiva aplicação de serviços para setores privados. O gestor urbano poderá conviver com momentos de glória e outros tantos (às vezes em maior número ou de maior ressonância perante a sociedade) de desgastes políticos. Em um país democrático as decisões político-administrativas devem ser calcadas na participação da sociedade, para não incorrer em desídia, desrespeito, e incompreensão de seu povo, pois se assim o for, poderemos estar diante de políticas públicas que não “pegam” e colocam a governabilidade em “cheque”.

O Estado passa a fomentar políticas públicas e ações políticas capazes de materializar o direito à cidade e ao bem-estar urbano dos cidadãos. Nesse momento, a gestão em rede busca negócios urbanos, com escopo de proporcionar uma simbiose entre o Poder Público e o setor privado, este último, seja com ou sem lucro.

Contudo, no bojo deste trabalho muito se falou das mudanças nos paradigmas socioeconômicos que os países capitalistas atravessaram, em especial, o Brasil. Entretanto, algumas questões preponderam em relações a outras, notadamente, a Reforma do Estado, a desestatização e a flexibilização da atuação estatal.

Nas palavras de Di Pietro a sociedade:

[...] Não se quer mais o Estado prestador de serviço; quer-se o estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada. (DI PIETRO, 2017, p. 2)

O Estado passa a incorporar a ideia de Estado Subsidiário²³, onde o Estado deve promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para isso é necessário que se criem condições para participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais (DI Pietro, 2017, p.18)

Ressalta-se, ainda, que o serviço público não se descaracteriza ou se transfigura quando deixa de ser prestado diretamente pelo Estado ou entidade deste, mas tão somente, é transferida transitoriamente a sua execução. Assim, o Estado busca dar uma maior eficiência aos serviços ora concessionados.

De forma lúcida, Freire (2014, p. 354) assevera que, cabe ao Poder Público analisar os dados técnicos de viabilidade administrativa, econômica e financeira, para, só assim, promover a concessão de um serviço público ao particular, haja vista que a discricionariedade administrativa é restrita à forma mais vantajosa para máquina pública.

A bem da verdade, mesmo que para alguns esta palavra soe como grito do liberalismo tosco – a desestatização – é a palavra certa para conceituar o mecanismo capaz de reduzir o tamanho do Estado, onde consiga a mitigação da intervenção estatal no domínio econômico e a desmonopolização estatal da atividade econômica, capaz, ainda, de introduzir de forma concreta e harmônica a colaboração do setor privado na condução de atividades outrora pertencentes exclusivamente ao poder estatal.

É essencial abordar os ensinamentos esculpidos por Souto (2001, p.30), que de forma lúcida e equilibrada, mesmo que contrário a parte da doutrina²⁴, colaciona, em brevíssimas linhas, que a desestatização representa o mecanismo utilizado com escopo de afastar ou diminuir a ascensão do Estado em atividades preconizadas constitucionalmente a ele, assim, passando à iniciativa privada. Continua o autor, afirmando que a desestatização é gênero, do qual são espécies a privatização, a concessão, a permissão, a terceirização e a gestão associada de

²³ Expressão utilizada por Juan Cassagne na sua obra *La Intervención Administrativa* (1992, p.123-129). Não se trata de um novo modelo de Estado, mas sim, uma característica realçada do Estado Democrático de Direito (DI PIETRO, 2017, p.16).

²⁴ Di Pietro (2017, p.6) adota o entendimento que privatização, *lato sensu*, abrangeria todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e, *stricto sensu*, seriam as medidas de transferência, tão somente, de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado.

funções públicas. Neste diapasão, incluímos as Operações Urbanas Consorciadas instituídas pelo Estatuto da Cidade, instituto que exploraremos nos tópicos à frente.

Na mesma esteira, Lima (2016, p. 96) afirma que não se pode confundir privatização com concessão de serviços públicos, haja vista que neste último não há transferência de controle societário e, o mais importante, a atividade, apesar de poder ser exercida por particulares, não deixa de ser de titularidade do Estado, desse modo, não há privatização²⁵.

A desestatização é cercada de dúvidas, suspeitas e inquietudes políticas, haja vista a não aplicabilidade direta do mecanismo de controle²⁶. No entanto, a desestatização tem a capacidade de melhorar a eficiência e qualidade dos serviços prestados. As espécies de desestatização pautadas no controle estatal dos serviços desestatizados, combinados com o fortalecimento dos mecanismos de controle social e transparência dos processos, demonstra-se como uma opção racional na direção de uma gestão por resultado e uma excelência na prestação de serviço público.

De tal feita, o Estado lança mão de “parcerias na administração”. Contudo, precisamos entender que o vocábulo “parceria”, no *lato sensu* da terminologia, tem o escopo de albergar as diversas modalidades de arranjos entre privado e poder público, onde a colaboração mútua nos âmbitos social e econômico tem a finalidade de alcançar a satisfação do interesse público, muito embora o privado alcance lucros satisfatórios – nunca demasiado.

Machado (2015, p. 117) afirma que as parcerias têm o mister de buscar a eficiência do Estado, ressaltando, ainda, que as parcerias podem ter como objeto as atividades que envolvam os serviços públicos. As parcerias apresentam-se como mecanismo eficaz para proporcionar a desestatização, dotadas de lados bons²⁷ e ruins²⁸, onde a formatação e implementação compõem o binômio necessário para o sucesso ou fracasso do mecanismo.

²⁵ Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade (Lei nº. 8.031/90, art. 2º, § 1º – Plano Nacional de Desestatização).

²⁶ livre de procedimentos como concursos públicos, licitação, controle pelo Tribunal de Contas e outros formalismos que costumam ser apontados como formas de emperrar a atuação da Administração Pública direta e indireta (DI PIETRO, 2017, p. 82).

²⁷ Eficiência no gasto público e o aproveitamento da expertise própria do setor privado (Coutinho, 2011, p. 49).

²⁸ A falta de legitimidade democrática, dificuldades organizacionais, problemas de coordenação, riscos sob diversas rubricas (Coutinho, 2011, p. 49).

É indispensável lembrar que o rol de instrumentos de parcerias no direito pátrio é extenso. No entanto, a escolha por qual dessas utilizar não compõem ato de liberalidade do gestor, devendo essa escolha ser adequada à atividade e ao regime que irá adotar, tudo em consonância com os ditames constitucional e legislação infraconstitucional:

(a) concessão e permissão de serviços públicos, tal como disciplinadas pela Lei n. 8.987/1995; (b) a concessão de obra pública regulada pela mesma Lei n. 8.987/1995; (c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei n. 11.079/2004; (d) o contrato de gestão, como instrumento de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, regido pela Lei n. 9.790/1999; (e) o termo de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, regido pela Lei n. 9.790/1999; (f) os termos de colaboração, os termos de fomento e os acordos de cooperação com as organizações da sociedade civil, disciplinados pela Lei n. 13.204/2015; (g) os convênios, consórcios e outros ajustes referidos no art. 116 da Lei n. 8.666/1993; (h) os contratos de empreitada (de obra e de serviços), disciplinados pela Lei 8.666/1993; (i) os contratos de fornecimento de mão de obra que, embora sem fundamento legal, constituem uma realidade na Administração Pública dos três níveis de governo; (j) os contratos de concessão para uso e exploração de bens públicos, previstos em legislação esparsa, como a concessão para exploração de minas e jazidas, a concessão para exploração de petróleo e gás natural, a concessão florestal. (DI PIETRO, 2017, p. 44)

Com efeito nos deteremos as Parcerias Público-Privadas, ou somente, PPP's, sendo esta, espécie do gênero desestatização e positivada no direito brasileiro com a instituição do marco regulatório geral das PPP's: Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e suas alterações posteriores.

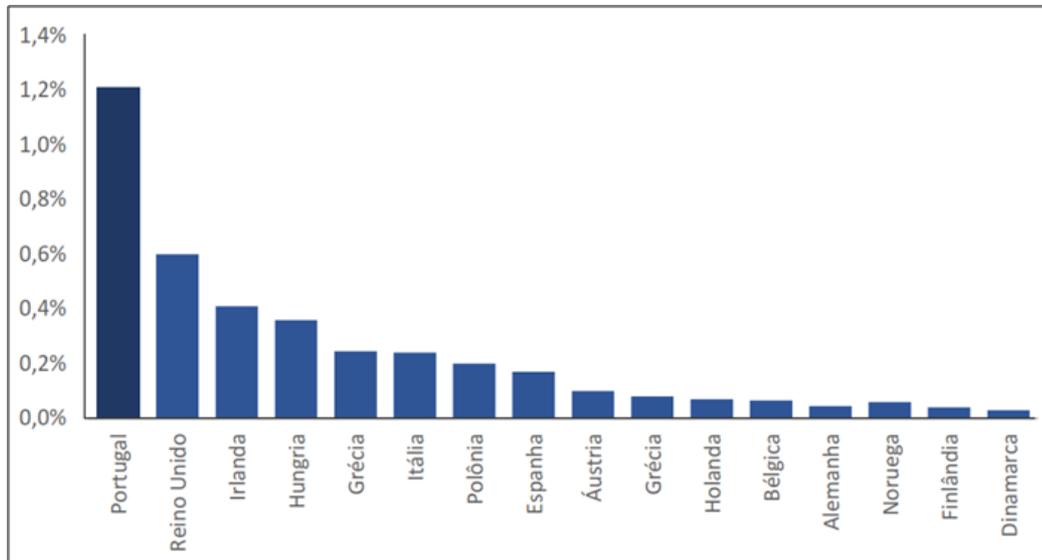
Temos que destacar as palavras das autoras Vargas e De Castilho (2015, p. 33) onde lecionam que: “[...] dá-se ênfase à gestão urbana assumida como uma política de governo e ao grande projeto urbanístico como elemento catalisador”. Na Inglaterra, precursora na utilização das parcerias público-privada na Era Thatcher, após uma remodelação da política monetária britânica, possibilitando a diminuição do financiamento estatal, e em sentido oposto, possibilitando um maior protagonismo dos investimentos privados, fez surgir assim as PPP's como política de desenvolvimento. A partir daí as PPP's avançaram no território europeu e na América.

Sarmiento (2013, p. 43), ao analisar a origem das Parcerias Público-Privadas, afirma que:

O Reino Unido foi pioneiro na criação de PPP, no início dos anos 90, com o governo de John Major, sucessor das políticas de Margaret Thatcher. Desde

então tem sido um dos instrumentos mais utilizados para a recuperação e construção de infraestruturas e prestação de serviços pelos governos britânicos.

Gráfico 3 - Encargos públicos com PPP em percentagem do PIB



Fonte: O Estado e as Parcerias Público-Privadas / Carlos Oliveira Cruz, Rui Cunha Marques. Lisboa: Europress Ltda., 2012.

As Parcerias Público-Privadas (PPP's) são necessárias para melhor gestão dos serviços públicos, tendo em vista o poder concentrador do Estado que inviabiliza uma prestação de serviços que atenda com eficiência às necessidades da sociedade. Esse tema das PPP's tem sido objeto de diversos estudos e análises no sentido de torná-lo um debate mais amplo, envolvendo uma reforma do Estado. Muitos autores entendem tratar-se de um marco teórico-conceitual essas parcerias, pelo fato de apresentarem e discutirem as mais diversas experiências que indiquem qual a melhor tendência para mudança dos padrões existentes entre o Estado e a sociedade. O representante da Câmara Municipal de Fortaleza muito bem assevera sobre a necessidade de indução a mecanismos alternativos de financiamento:

[...] Então, eu acho que essa parceria público-privada deva ser incentivada para que nós tenhamos organismos como a praça do Dias Branco ali na Aguanambi, que foi uma coisa bonita construída, dada à cidade pelo empresário que dá o nome à praça e outros equipamentos mais que têm na cidade aí, que foram construídos por empresários e que tiveram contrapartidas algumas vantagens nos âmbitos constitucionais republicanos possíveis. [...] eu acho que o que se tem agora é de fazer uma grande estrutura de marketing para vender Fortaleza, vender esses locais onde se possa desenvolver alguma atividade lucrativa para a cidade e lucrativa também para empresários. (PMFOR – 01).

Grotti (2007) ao fazer uma análise teleológica da Lei das PPP's assim leciona: "O propósito do Governo brasileiro quando começou a discutir aquilo que a Lei 11.079/2004 veio a chamar de parceria público-privada era dar maior flexibilidade para a estruturação de projetos de infraestrutura pública por meio de investimento privado". Neste sentido, os gestores municipais de Fortaleza também concordam com o legislador de piso:

Programas que são de longuíssimo prazo, nós podemos antecipar etapas, ou seja, podemos fazer agora, e dentro de uma racionalidade de gastos, porque quando se faz uma PPP a gestão é toda privada, então, o que acontece: você para com aquela política só de empreguismo, como houve agora na Petrobrás que virou um cabide de empregos. Na PPP não existe isso, você tem uma relação comercial entre prefeitura, o governo federal e as empresas, então uma relação extremamente empresarial, você vai fazer um serviço e vai receber por ele, não tem penduricalho nenhum, é isso e pronto, então, acho que vamos antecipar muitos projetos que não iríamos conseguir realizar agora e otimizar o serviço. (GPMFOR – 05)

Forçoso destacar que o direito inglês, como asseverado nas linhas anteriores, pautou a atuação do legislador brasileiro, *mutatis mutandis*, incorporou-se as premissas das PPP's inglesas, que a bem verdade, tem sentido e aplicação mais ampla do que a versão tupiniquim do instituto da PPP's.

As Parcerias Público-Privadas, segundo o próprio conceito legal, extraído do art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.079/04, é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Deve se destacar que a doutrina faz duras críticas a terminologia de "parcerias", nesta legislação, haja vista que o termo tem sentido mais amplo como exposto nas linhas antecedentes, coisa que não se consegue desprender da legislação estudada. Assim, podemos encarar que o termo PPP somente compõe o título da norma, com intuito de albergar os "royalties" do conceito inglês.

Dito isso, passaremos a conceituar, doutrinariamente, Parceria Público-Privada. Seguindo-se o escólio de Di Pietro (2008, p. 145) podem-se conceituar as PPP's como sendo:

[...] contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obras e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Na mesma esteira, Nohara (2011, p. 495) conceitua as PPP's, com o seguinte entendimento:

Parceria Público-Privada (PPP) é contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, ao qual se aplica a Lei nº 11.079/04, e em caráter subsidiário a Lei nº 8.987/95 ou outras leis correlatas. Ela representa um regime jurídico diferenciado que recai sobre o contrato de concessão de serviço público, que foi chamada pela lei de PPP concessão comum.

No entanto, adverte a autora que, as PPP's brasileiras e conceituadas na Lei Geral das PPP's não representam parcerias puras, mas verdadeiros contratos de concessão:

Apesar da denominação levar a uma conclusão equivocada, isto é, de que o ajuste firmado seria uma parceria, ele tem, em verdade, natureza jurídica de contrato de concessão. Enquanto uma parceria, como, por exemplo, o convênio, orienta-se para a cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns e sem fins lucrativos, no contrato há interesses contrapostos e a presença do lucro, tal é o caso da PPP. (NOHARA, 2011, p. 495).

O conceito desse tipo de parceria é amplo, mas diverge conforme seja a sua finalidade. Nunca, porém, pode ser confundido com o instituto da privatização, já que sua relação público-privada é definida pelo interesse social para a execução dos serviços que seriam exclusivos do setor público. A parceria seria apenas uma forma de conseguir apoio para realização de determinados serviços ou empreendimentos.

Parceria Público-Privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para obtenção de recursos no mercado financeiro. (TALAMINI; JUSTEN, 2005, p. 549)

A partir da definição esculpida no bojo da Lei Geral das PPP's, rigorosamente, não diz muito, posto que se limita a afirmar que as PPP's são contratos administrativos de concessão. Ainda buscando subsídio na lei, temos as suas modalidades:

- a) a concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995,

- quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e
- b) a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Em resumo, as PPP's brasileiras têm o condão inicial de proporcionar um tipo de avença entre as partes públicas e privadas, a partir dos ditames da norma geral contidas na Lei das PPP's. Contudo, cabe aos demais entes de forma suplementar editar legislações sobre a aplicabilidade das PPP's em seus âmbitos de atuação, tudo em consonância com os arts. 24, § 2, e 30, II, da Constituição Federal de 1988 (GROTTI, 2007).

As PPP's, em sentido amplo, inserem-se como mecanismo de desestatização da máquina pública. No entanto a edição da Lei Geral das PPP's foi cercada por diversas incongruências constitucionais, legislativas e políticas. No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tido como liberal, essas propostas de Parcerias Público-Privadas (PPP's) foram amplamente estudadas, especialmente devido à necessidade de recursos para aplicação na infraestrutura de saneamento básico e no qual a iniciativa privada se fez presente, inclusive por meio de consórcios. Todavia, não podemos deixar de ressaltar que a lei retromencionada foi instituída no primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, governo de esquerda, onde as palavras desestatização, privatização e outras para referir-se a um processo de flexibilização da atuação estatal, representaria um acinte ao ideário marxista. Assim, a Lei Geral das PPP's, proposta pelo Governo Federal, representou um avanço, mesmo que tímido, para a concretude de um processo de desestatização da máquina pública.

Dito isso, devemos nos deter nas conceituações legais e doutrinárias ao tema. No que diz respeito às **Concessões Patrocinadas**, estas são uma complementação da parceria pública como forma de contraprestação dos serviços pelo ente privado. Ou seja, o parceiro público concede ao parceiro privado uma espécie de repasse de verbas que irão complementar as arrecadações percebidas com a prestação dos serviços que forem prestados.

Daí decorre uma grande distinção para as concessões comuns, previstas na Lei de Concessões. Estas se aplicam somente a atividades economicamente suficientes do ponto de vista do setor privado, ou seja,

com potencialidade lucrativa. Sabido é que existem outras inúmeras deficiências estatais cuja atividade não é, a priori, interessante ao setor privado. Assim, o Estado promoveu um importante passo ao instituir uma possibilidade de complementação à verba percebida. (MORAES, 2012, *online*)

Em resumo, presume-se, que a Concessão Patrocinada diverge, parcialmente, das concessões comuns (Estatuto Geral das Concessões – Lei 8.987/95), haja vista a forma de remuneração, onde na concessão patrocinada dar-se-á mediante tarifa dos usuários e complementada por contraprestação pecuniária do Poder Público. Assim, bem asseverou Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que conceituou concessão patrocinada como:

Contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado. (DI PIETRO, 2017, p. 185).

Por outro lado, sabe-se que na modalidade **Concessões Administrativas**, a Administração Pública remunera – integralmente – o parceiro privado, quando da prestação do serviço, precedido ou não da execução de obra e/ou fornecimento/instalação de bens. Como bem assevera Celso Antônio Bandeira de Mello, a concessão administrativa representa uma *“falsa concessão, pois a prestação de serviço é que distingue a concessão de um simples contrato administrativo de prestação de serviço”* (MELLO, 2017, p. 114). Continuando a discorrer sobre a descaracterização da concessão administrativa, afirma que:

[...] não havendo na parceria administrativa exploração do serviço, mas o desempenho dele se fazendo por conta e risco do parceiro privado, é obvio que se trata de uma falsa concessão, de um mero disfarce para poder outorgar ao contratante da Administração vantagens inconcebíveis nos contratos administrativos em geral. (MELLO, 2017, p. 115).

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se destacar como exemplo mais palpável a questão habitacional dos moradores das favelas, que, por se tratar de uma atividade insustentável, sem os recursos necessários, nenhum empresário investiria nessa área, pois já se sabe que é uma atividade deficitária.

Nesse tipo de concessão, é sabido que a Administração Pública é que é usuária direta dos serviços prestados pelo particular, ainda que envolvendo a execução de obras ou fornecimento de bens.

Para Moraes (2012, *on-line*), “em virtude de ser a tomadora direta ou indireta dos serviços, é a própria Administração Pública quem arcará com as contraprestações, de forma integral, destinadas ao parceiro privado”.

De forma crítica, Zockun (2007, *on-line*) assevera que a concessão administrativa não é concessão, valendo-se da acepção estrita da palavra, mas sim um simples contrato de prestação de serviços ao Estado.

Como bem observa Di Pietro (2017, p. 191) a concessão administrativa diverge da concessão patrocinada em diversos aspectos, especialmente no objeto de cada concessão: na primeira a prestação de serviço é o escopo central desta modalidade, e por sua vez, na modalidade patrocinada a execução do serviço exerce o núcleo central desta. A autora apresenta similitudes entre a concessão administrativa e o contrato empreita (arts. 6, VIII, e 10, da Lei 8.666/93), muito embora, não se possa afirmar que são idênticos, haja vista as vantagens albergadas na Lei Geral de PPP's e legislação correlata (Figura 6).

Deste modo, destacam-se os ensinamentos de Di Pietro (2017, p.193), onde as concessões administrativas exercem um caráter de uso misto (empreitada e concessão de serviço público), haja vista que a concessão administrativa tem caráter de empreitada ao prestar serviços a terceiros, bem como assume o caráter de concessão de serviço público, quando assume atividades não exclusivas do Estado que não podem ser objeto de tarifa pagas pelos usuários.

Diante destas abordagens, podemos destacar que as PPP's brasileiras, tem um potencial grandioso na condução de mudanças estruturais da máquina pública e dos serviços prestados pela Administração Pública, ou em razão dela. O instituto da Parceria Público-Privada ainda é relativamente novo no direito brasileiro e como tal, ainda engatinha. Temos vantagens atrativas para utilização do presente instituto, tais como:

a) Integração e complementaridade propiciada pela capacidade de acionar a totalidade dos recursos administrativos, técnicos e financeiros disponíveis, o que gera maior garantia à construção e operação do empreendimento dentro do prazo previsto; b) Celeridade e redução de custos suplementares, pois a construção e a operação do empreendimento se dão, normalmente, em um período mais curto do que quando o setor público opta pela licitação e contratação direta dos vários componentes do projeto; c) Incorporação de princípios de eficiência praticados pelo setor privado; d) Atratividade maior aos investidores privados na medida em que o retorno do investimento está associado em alguns empreendimentos ao fluxo de caixa do projeto (*Project finance*); e) Entidades privadas, que podem apresentar direta e individualmente suas propostas de parceria ao governo, por meio de uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP). Quando forem utilizados no processo licitatório estudos devidamente aprovados, o empreendedor que os elaborou terá estes custos de preparo de projeto ressarcidos. (REDOSCHI, 2014, p.75)

Figura 6– Comparativo entre Contratação Convencional e PPP

Aspectos Contratuais	Lei nº 8.666/93	PPP	Vantagens da PPP comparativamente à contratação ordinária
Complexidade do objeto (integração de prestações diversas)	Não permite, como regra, a integração de prestações diversas. Prestigia-se o princípio do fracionamento	É típico da PPP a conjugação e a integração de prestações de distinta natureza	A possibilidade de integração de prestações e escopos diversos permite: 1) A redução de custos administrativos de gerenciamento de contratos; 2) A redução de custos com a renovação periódica do processo de licitação; 3) Melhores condições para a alocação eficiente de riscos, buscando-se o alinhamento de interesses
Longevidade do prazo do contrato	Não permite a delimitação de prazos longos. Regime dos ordinários impõe um limite de até sessenta meses para contratos de prestação de serviços	Permite a delimitação de prazos longos (até 35 anos)	A possibilidade de prazos alongados permite: 1) A amortização de investimentos realizados na fase de obras; 2) Transferir ao concessionário e encargo de manutenção e administração de bens a longo prazo
Sistema de pagamento	O modo de pagamento da contratação convencional baseia-se num sistema de controle e medição do cumprimento de obrigações de meio (exemplo: exigência de projeto básico completo para o desencadeamento de licitações de obras de engenharia)	O sistema de pagamento da PPP admite a remuneração por desempenho, referenciada pelo cumprimento de metas de resultado (indicadores de serviço)	A sistemática de remuneração por desempenho confere maior eficiência à contratação, gerando incentivo a que o concessionário persiga padrões de qualidade e de quantidades mais exigentes
Remuneração pela construção e aquisição de ativos / reversibilidade de bens	Na contratação convencional, a remuneração pela execução de obras e pelo fornecimento de bens está referenciada pelas medições e pelo recebimento destas prestações. Não há, como regra, reversão de bens ao patrimônio público ao final do contrato	A remuneração do concessionário na PPP, inclusive pela execução de obras e pelo fornecimento de bens, baseia-se na prestação do serviço, admitindo-se a reversão de bens ao final do contrato	O modelo PPP também numa técnica de financiamento de ativos públicos de longo prazo

Fonte: Concessões e Parcerias Público-Privadas – Guia para o Gestor Público, Brasília-DF, 2016, p. 31

Como se sabe, as PPP's são cercadas de complexidades e riscos para Administração Pública, haja vista que conciliação entre os interesses públicos (por parte da Gestão Pública) e a prospecção de lucro (por parte da Gestão Privada),

torna o processo engendrado e sensível. Como riscos inconteste para Administração Pública, destacam-se:

a) Nível de garantia de demanda, quando solicitada; b) Grau de participação com recursos próprios do parceiro privado na capitalização do empreendimento; c) Recurso de terceiros a custos e prazos compatíveis com as necessidades de financiamento do empreendimento; d) Recursos orçamentários disponíveis e nível de comprometimento da receita pública a longo prazo; e) Capacidade institucional existente no setor público e os custos adicionais a serem incorridos com as atividades de administração e supervisão da concessão; f) Identificação e a administração dos impactos negativos sobre o meio ambiente e a comunidade afetada; g) Existência de um sistema de comunicação interna e externa com a sociedade para o gerenciamento de crises; e h) Benefícios econômicos e sociais esperados ademais da taxa interna de retorno financeiro. (REDOSCHI, 2014, p.75).

Sobre as dificuldades de implementação das PPP's em solo brasileiro, tanto os representantes privados, representante do parlamento municipal e gestores públicos, associam-se a mesma premissa – segurança jurídica. Vejamos:

O que falta é um ambiente seguro para as empresas se interessarem. Eu poderia está fazendo várias parcerias dessas com o município de Fortaleza, não faço porque não me sinto seguro, porque não tenho a garantia de continuidade, [...]temos o desafio do mercado, já é difícil ganhar dinheiro com tudo funcionando, imagine com essas dificuldades todas, mas, se houver garantia de continuidade, você começar uma PPP hoje, independente de quem venha ser o prefeito eleito em 2020, haver continuidade é uma ferramenta fantástica, extraordinária, você não faz ideia do poder de realização da iniciativa privada, ninguém faz ideia do que o empresário bem-intencionado, bem-preparado e bem-capitalizado é capaz de fazer, é a solução para o planeta e governo sair do meio e deixar as empresas atuarem, mas de uma forma séria, transparente e segura, que o empresário se sinta seguro para fazer o investimento, aí o governo só precisaria cuidar de saúde, educação e segurança. Esse instrumento é fantástico, Parceria Público-Privada, aonde se tem avançado tem sido revolucionário, basta procurar que tem muitos casos no mundo, erradica a pobreza. Capacidade de investimentos que as empresas aportam, capacidade de gestão de cuidar, então tudo funciona, tudo que o poder público tem dificuldade de fazer, a empresa privada tem facilidade de gerir e consegue fazer melhor. As dificuldades e a falta de segurança, por conta da falta de continuidade de quem vai entrar vai honrar os compromissos assumidos pelo anterior. (CP – 01)

Pelo o que eu te disse, hoje, o empresário, o investidor do passado hoje tem medo de fazer negócios com o poder público, então, resta aos municípios para desenvolver suas cidades se socorrer de bancos, se socorrer de fundos de investimentos e empréstimos para poder desenvolver a cidade, porque depois desses escândalos de corrupção de propina e tudo mais os próprios governantes; os prefeitos, os governadores ficaram temerosos em realizar esse tipo de negócio, com medo de investigações porque às vezes não dá para quem assina aquele consórcio fiscalizar se está tudo correto, mas ele vai ser o responsável por alguma coisa errada que tenha naquele

empreendimento, por isso, esse risco e esse medo atrapalha a iniciativa privada de vir buscar essa parceria. (PMFOR – 01)

[...] a nossa dificuldade no Brasil é equilibrar os usos desses instrumentos, para que ele não traga vantagem somente para o empreendedor, isso é um problema do Brasil, a dificuldade é essa, é você fazer o uso daquele instrumento que é uma possibilidade muito interessante e você pode fazer uma infinidade de coisas com uma PPP, mas tem que ter cuidado que não seja rentável só para quem está investindo, porque claro que você vai investir, lógico que você quer retorno, ninguém vai investir para perder dinheiro, o problema é quando esse investimento só acontece em favor do investidor, tem que haver um retorno para a comunidade, que é o principal. (GPMFOR – 01)

A dificuldade maior é a segurança do investidor, é difícil muitos investidores não querem entrar, por não confiarem no poder público. Veja bem, uma PPP, ela pressupõe um prazo mínimo de 5 anos e um prazo maior de 35 anos, então, você, veja, se você fizer uma PPP de 35 anos, você vai estar falando de 8 gestões, podem ser 8 prefeitos, se não houver reeleição, cada um com sua mentalidade, então, há diretamente um receio do empresário de investir 100, 200 ou 300 milhões em um negócio que ele não sabe como vai ser daqui a 10 anos, digamos assim. Veja bem, o Brasil há 30 anos atrás como era, se você fizesse uma PPP no governo Sarney imagine como estaria agora, será que você se daria bem ou mal? Ninguém sabe, então, para isso nós criamos em Fortaleza um Instituto chamado de Fundo Investidor de Parceria Público-Privadas, independentemente da gestão, vai estar garantido, é como se fosse uma fiança municipal, onde o parceiro vai receber, isso é vital; depois disso aí a demanda, oferta saiu do 2 para o 10, é impressionante como aumentou as pessoas procurando na prefeitura querendo fazer parcerias, porque querem ter segurança, e um negócio comercial, você quer ter uma fiança ali, você quer ter a garantia que vai receber. (GPMFOR – 05)

Observa-se, ainda, que a despeito da falta de segurança jurídica e negocial, subsiste outro fator que dificulta a utilização de mecanismos alternativos de financiamento em parceria com entes privados: a falta de aparato técnico dos governos municipais. Esse corpo técnico deve ser responsável para balizar os decisores públicos, bem como fiscalizar o desenrolar do negócio urbano, haja vista as interferências demandarem um tempo mais elástico para sua concretização, cabendo salientar o relato nas falas abaixo:

[...] eu entendo que essas operações devem ser fiscalizadas e acompanhadas independente de quem seja o prefeito, independente de quem seja o presidente da Câmara ou vereador daquele momento, tem que ser uma coisa que pertença à cidade não a uma administração. (PMFOR – 01)

Nós temos que criar na prefeitura um setor, dando condições de manter um grupo de pessoas concursadas para acompanhar desde o nascedouro, implantação e acompanhamento. Nós não temos estrutura para isso não, no exemplo das operações urbanas, nós temos uma célula de negócios

urbanos, para tratar de alguns instrumentos como a transferência do direito de construir, e esse grupo que analisa a outorga onerosa do trânsito de uso, as operações urbanas eles analisam, propõem e acompanham, ainda é muito pouco a quantidade de técnicos que cuidam dessas questões, assim não se consegue dar respostas, na realidade foi criado um núcleo junto ao gabinete, mais ainda é muito pouco. (GPMFOR – 03)

Entretanto, não podemos esquecer que os recentes escândalos, que desmascararam uma rede de promiscuidade política envolvendo políticos e empresários, colocaram ao sol as dúvidas e inquietudes sobre as razões de utilização de instrumentos alternativos de financiamento. Representantes do poder público afirmam, categoricamente, que se deve combater o lucro excessivo do parceiro privado. A doutrina penalista já contextualizou a prática como “enriquecimento sem causa”, merecendo destaque as seguintes observações:

[...] é essa cultura mesmo, a cultura do empresariado de querer sempre auferir o máximo que pode e, realmente, não ter essa vontade de distribuir, de uma forma mais justa o que ele vai ganhar também com a cidade, ou seja, até porque nessa cidade, o que ele for distribuir vai reverter também para o negócio dele, valoriza o negócio dele. Então eles querem sempre auferir o máximo, eles matam a própria galinha dos ovos de ouro deles. (GPMFOR – 02)

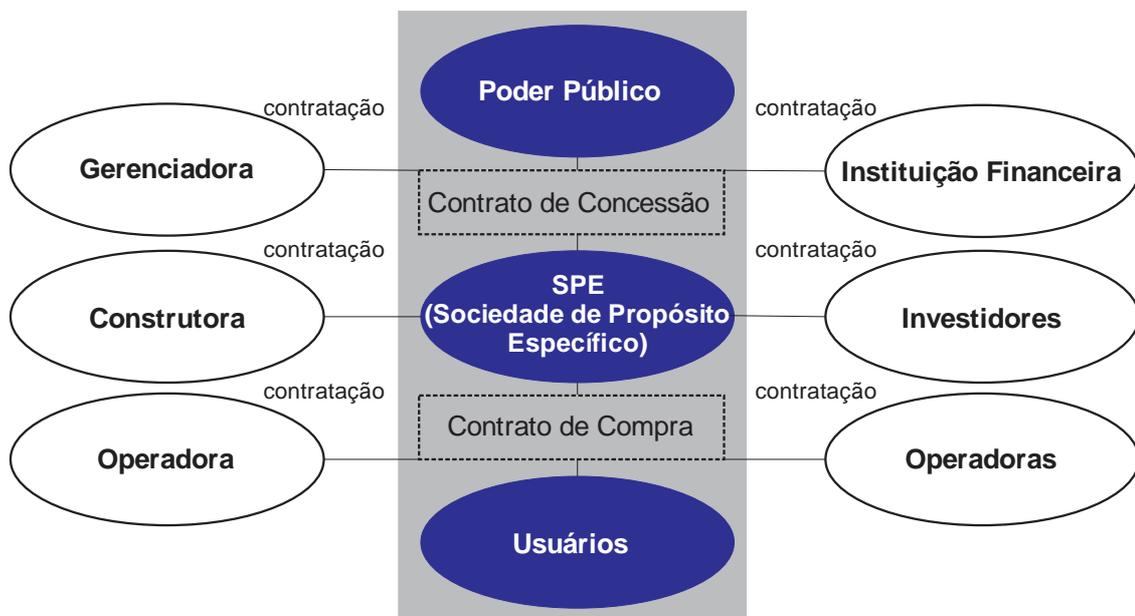
Dito isso, temos que o Brasil possuidor de riquezas naturais imensuráveis, de área geográfica continental, com uma economia sólida e dotada de um sistema político democrático, apresenta um solo fértil para a propagação de um grande processo de desestatização a partir da utilização racional das PPP's, que garantirá, a curtíssimo e médio prazo, um crescimento econômico sustentável, proporcionando um acesso eficiente e universal dos serviços básicos à população brasileira. A administração manterá o papel regulador e fiscalizador, porém, descentralizará a administração dos serviços públicos. É necessário destacar que as PPP's representam um novo e importante mecanismo de desenvolvimento para a urbe.

Temos muitas oportunidades de PPP's, a questão agora é começar ao invés de esperarmos de uma forma passiva a proposta vinda do ente privado, começarmos a pensar em PPP's e ofertar ao mercado parcerias de forma mais equilibrada, até porque, quando vem geralmente do mercado, vem muito carregada de interesses do privado e pouca contribuição para o público, quando começamos a pensar de uma forma invertida e oferta quase como um leilão, olha quem quer, você tem esse ganho aqui de uma forma transparente, inclusive isso aí bem equilibrada vai ter sempre quem queira e você tem um benefício melhor para a cidade. Eu acho que temos que começarmos a sermos mais propositivos e começar a ter desenhos

dessas operações ou PPP's, seja qual for o tipo de parceria, já vista dentro e uma estratégia maior do próprio município. (GPMFOR – 02)

O instituto da Parceria Público-Privada apresenta-se como “divisor de águas” para a gestão das cidades, assim, constituindo-se em um novo paradigma, ou melhor, uma nova etapa para a Administração Pública. Assim é que, associada à parceria do setor público ao setor privado, observa-se uma definição limitada entre as pessoas físicas, jurídicas de direito privado, ou consórcio de empresas, para realização de serviços públicos, os quais deveriam ser da responsabilidade da Gestão Pública, com intuito de salvaguardar aos anseios da sociedade e dos imperativos constitucionais (Figura 7).

Figura 7 - Financiamento na Modalidade de Parceria Público-Privada



Fonte: Intervenções urbanas em espaços de desvalia. Transformar para valorizar. Muniz, Águeda – Natal-RN, 2012, p. 64.

Projetos ligados à área de meio ambiente e de urbanização, em sua maioria, impõem elevado aporte financeiro por parte do Estado, visto que não detêm muita receptividade por parte de particulares, diante da incerteza do retorno de seus investimentos.

Caldas (2011, p. 71), ao discorrer acerca das Parcerias Público-Privadas e o meio ambiente, pontua:

Assim, de modo geral, as vantagens de aplicabilidade a projetos ambientais das Parcerias Público-Privadas são evidentes a partir do fato de permitirem compartilhamento do risco, redução do lapso para a implantação e estímulo às inovações, modernizações e melhorias a cargo do setor privado, principalmente em atividades como de saneamento básico financeiramente insustentáveis, onde existe o plausível risco do concessionário assumir uma atividade deficitária.

O autor enfatiza ainda que só há um modelo capaz de permitir o aporte do vultoso capital necessário para financiar a expansão dessas atividades ambientais, com a transferência, em compartilhamento, dos seus riscos, qual seja, o das Parcerias Público-Privadas (CALDAS, 2011, p. 71).

Gondin (2001, p. 8) constatou que a “estratégia de *‘Place Marketing’* reforça a atratividade da cidade e do Estado para investimentos turísticos e industriais”. Neste mesmo diapasão, trazemos o ensinamento de Harvey (1996, p. 9), em que afirma que o escopo das interferências na arquitetura urbana é fazer nascer uma realidade financeiramente viável ao capital privado, onde a urbe passa a externalizar uma imagem capaz de agregar valor lucrativo para prospecção de negócios e investimentos urbanos, mesmo que a imagem se dissocie da realidade vivenciada pelos habitantes da urbe.

Para Bezerra (2013, p. 96), os agentes políticos, quando da formatação e concepção do planejamento estratégico, precisam pensar a cidade como um produto a ser vendido, haja vista que as interferências no espaço urbano têm o condão de ressaltar aspectos que valorizam a imagem da cidade perante investidores privados. Desta constatação surge o *marketing* urbano ou *city marketing*. O Brasil passa por momento de grande dificuldade econômico-política, onde as receitas caem vertiginosamente. O pacto federativo ruiu. Os municípios brasileiros vivem à beira de um colapso financeiro, onde a maior carga de responsabilidade social está sob a égide da municipalidade. No entanto, em contrassenso, a União repassa a menor parcela das receitas. Essa conta não fecha nunca.

Nesse particular, Sarmiento (2013) afirma que, em um momento de austeridade financeira que a fazenda pública enfrenta, mister se faz que o ente privado possa contribuir para superar essa situação, mediante a exploração de atividades, tradicionalmente confiadas às entidades públicas.

Na visão de Horta (2007, p. 200), ao estudar situação análoga, *mutatis mutandis*, do Parque das Nações em Lisboa/Portugal:

[...] as lógicas da revalorização e da competitividade dos lugares passaram a ocupar uma posição de destaque nas justificações para as políticas territoriais e para a intervenção urbanística. Neste quadro, marcado pelas influências neoliberais, a actuação do setor privado é crescente e manifesta-se, quer ao nível de processos (negociação, planeamento estratégico), quer ao nível de actores, evidencia a relevância crescente das parcerias público-privadas para a intervenção na cidade.

Para Sarmiento (2013, p. 11), “os projetos públicos têm outro tipo de vantagem que não é medida pelo lucro ou pelo valor financeiro que geram. Trata-se de benefícios de ordem social.” De tal feita, a utilização de mecanismo inovador – Parcerias Público-Privadas – faz surgir uma nova forma de patrocinar o desenvolvimento da urbe, faz nascer uma luz de esperança para tentar sanar problemas antológicos da sociedade cidadina, conforme o Quadro 2.

Foi frisado pelo Grupo Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, além do já consignado anteriormente, a importância da utilização das PPP's na condução de projetos estruturantes na urbe.

Quanto maior é a dificuldade da prefeitura em gerenciar o território, mais importante passa ser uma parceria, porque devido à escassez de dinheiro para realizar as obras e operacionalizar fica mais fácil com as parcerias, devido à injeção de investimentos. (GPMFOR – 03)

Em especial nos projetos de intervenção urbana, assim como nos projetos de utilização de fontes alternativas de energia as PPPs serão fundamentais. (GPMFOR – 04)

Quadro 2 - Experiências Internacionais nos Processos de Intervenção Urbana em Espaços de Desvalia

PAÍS	CIDADE	ESPAÇO DE DESVALIA	INTERVENÇÃO URBANA		DATA (início)	DIMENSÃO
ESTADOS UNIDOS	Baltimore	Frente Hídrica de Zona Portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Charles Center / Inner Harbor	1957	90 ha
	Nova Iorque	Frente Hídrica de Zona Portuária	Distrito de negócios	Battery Park City	1968	92 ha
		Estruturas Subutilizadas ou de Uso Indevido	Cultura, lazer e entretenimento	High Line Park	1999	2,4 km
INGLATERRA	Londres	Frente Hídrica de Zona Portuária	Distrito de negócios	London Docklands	1980	2225 ha
		Estruturas Subutilizadas ou de Uso Indevido	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012	2005	250 ha
	Manchester	Centro de Cidade	Distrito de negócios	Manchester City-Centre	1996	25 ha
ESPANHA	Barcelona	Frente Hídrica de Zona Portuária	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 1992	1986	840 ha
	Bilbao	Frente Hídrica de Zona Portuária	Distrito de negócios	Abaidoibarra e o Guggenheim	1994	35 ha
FRANÇA	Marselha	Frente Hídrica de Zona Portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Marseille-Euroméditerranée	1995	480 ha
ITÁLIA	Milão	Áreas Industriais / Urbanizadas Desativadas	Polo Tecnológico	Projeto Bibocca	1985	100 ha
PORTUGAL	Lisboa	Frente Hídrica de Zona Portuária	Megaeventos	Expo'98	1993	340 ha
CHINA	Pequim	Estruturas Subutilizadas ou de Uso Indevido	Megaeventos	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2008	2003	1135 ha
ÁFRICA DO SUL	Cidade do Cabo	Centro de Cidade	Distrito de negócios	Cape Town City	2003	85 ha
ARGENTINA	Buenos Aires	Frente Hídrica de Zona Portuária	Cultura, lazer e entretenimento	Porto Madero	1989	170 ha

Fonte: Intervenções urbanas em espaços de desvalia. Transformar para valorizar Muniz, Águeda – Natal-RN, 2012, p. 145.

Pode-se destacar como exemplos de PPP's na gestão consorciada da cidade, as concessões clássicas, disciplinadas por meio da Lei nº 8.987/95, no que toca aos projetos ambientais, notadamente àqueles vinculados à infraestrutura de coleta e tratamento de esgoto, normalmente não são considerados interessantes, abrindo-se, em consequência, espaço para a utilização – de forma maciça – do instituto da PPP.

A propósito, frise-se que a Lei nº 11.445/07, estabelece diretrizes para o saneamento básico, em seu art. 31, prevê, inclusive, para o atendimento de usuários e localidades de baixa renda, o regime de subsídios governamentais, que poderão ser diretos, indiretos, tarifários, fiscais e internos. É o que se verifica:

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Como se vê, os subsídios dependerão, a um só tempo, das características dos beneficiários e da origem dos recursos, o que tornará a Parceria Público-Privada interessante, do ponto de vista financeiro, para o contratante (prestador do serviço) privado.

A opção pela PPP é, ainda, justificada pelo art. 10, inciso VII, da Lei nº 11.079/04, que confere ao administrador público a certeza do cumprimento de medidas compensatórias e mitigadoras dos impactos ambientais e operação dos empreendimentos, e, ainda, de que o procedimento do licenciamento ambiental será observado por todos os entes do setor econômico (Miranda, 2010, *on-line*):

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

[...] VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

Sobre essas afirmações, nos valem das impressões dos representantes dos gestores públicos de Fortaleza:

As PPP's na realidade não é o único instrumento que, digamos, de gerenciamento consorciado das cidades, a Operação Urbana existe muito antes da PPP, só que são instrumentos para finalidades distintas, porque, enquanto a Operação Urbana você tem o objetivo a transformação de uma área, a melhoria da qualidade ambiental, a PPP, ela tem um espectro de possibilidades maior (GPMFOR – 01)

A Operação Urbana Consorciada é o instrumento de Indução do Desenvolvimento Urbano mais importante para o desenvolvimento dos municípios, pela possibilidade de abranger os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, como Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir, além de abranger outros instrumentos tributários de mais valia já cobrados pelos municípios brasileiros como, por exemplo, IPTU, ITBI, ISS, Contribuição de Melhoria, demais tributos (impostos, taxas e contribuições). (GPMFOR – 04)

[...] a própria OUC é uma modalidade de uma PPP, enfim é uma modalidade específica, porque existe PPP em um sentido amplo e no sentido restrito, então é um instrumento que pode ser bem utilizado, que pode dar solução inclusive problemas de escassez de recursos públicos para um investimento de infraestrutura, de melhoria de condições, de forma urbana, desenvolvimento de melhor distribuição de equipamentos na cidade ao longo do território, áreas de parques, jardins e serviços, você pode suprir várias demandas da cidade através de um PPP, se pode consorciar nesse sentido essa oferta e tendo o retorno, claro, para o privado, e se tendo ao mesmo tempo uma melhoria da condição urbana. (GPMFOR – 02)

Os projetos pensados e planejados para o Fortaleza 2040 demandam uma grande carga de investimentos para sua implementação. Contudo, devemos destacar o protagonismo do instituto da PPP's e suas espécies para fazer sair do papel projetos importantíssimos para a capital cearense. Todos os grupos entrevistados têm esse ponto de intercessão, ressaltando as seguintes observações:

Sem as Parcerias Público-Privadas, esse plano vai ficar somente no papel e sem a garantia de continuidade não vai ter Parceria Público-Privada, esse plano só vai existir se houver garantia de continuidade. (CP – 01)

É vital, nós temos os planos específicos do Fortaleza 2040, a grande maioria deles vai ter que se dar através de PPP's, seria a lógica, até porque eles valorizam e criam oportunidades para o mercado, geram e agregam valor para áreas degradadas, então a ideia é seguir o exemplo, inclusive até porque, não adianta se pensar que o poder público também, que a nós não podemos ajudar a fomentar a alavancagem da economia mobiliária ou mesmo comércio e serviços e seja o que for, temos sim que permitir essa alavancagem e investir em áreas que possam trazer realmente benefícios ou ganhos para a ampliação dos lucros para o mercado, e aquilatar os empregos, o capital circulante.[...] nós temos dez projetos específicos dentro do Fortaleza 2040, e que só se viabiliza através de OUCs e PPP's, tem vários instrumentos em cada caso, como os polos de inovação, bairros criativos, e requalificação da Praia do Futuro, Praia de Iracema e Centro, só vai ser viável através de parcerias e se associar ao mercado de forma mais equilibrada e ter um investimento público para poder também alavancar o

resultado do privada, mas também entender a distribuição em investimentos sociais. (GPMFOR – 02)

É o instrumento mais rico que tem no estatuto é a operação urbana, porque ela possibilita a modificação de uma área. Ela não é pontual. (GPMFOR – 03)

Acho que temos que usar as operações para poder trilhar um caminho dentro do plano, não podemos fazer operações em áreas que o plano não prevê algum tipo de uso, tem que mesclar e usar elas para dar o uso que o Fortaleza 2040, e sempre lembrando em ser flexível. [...] é totalmente vital, porque, se não fizer devido à situação econômica do país, se não fizermos via PPP ou via concessão, isso vai demorar muito, vai terminar gestões e gestões e não conseguiríamos fazer, temos que ter o privado do nosso lado para nos incentivar. Infelizmente esse dinheiro grosso nacional de fundos de investimentos, de fundos de pensão estão mais em Brasília e São Paulo. (GPMFOR – 05)

Contudo, para efeitos didáticos, neste trabalho, nos deteremos à análise das Operações Urbanas Consorciadas, quanto espécie de Parceria Público-Privada. Com isso, será possível um estudo mais profundo quanto às características e nuances para implementação das OUCs como política pública de desenvolvimento urbano.

3.2 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO DA URBE

A própria crise – financeira – pela qual passa o Estado, como relatado nos itens anteriores, com cada vez menos capacidade para realizar investimentos em áreas como urbanismo e infraestrutura, para promoção das intervenções necessárias ao bem-estar social, forcejou a criação de normativos voltados a regulamentar a (hoje) crescente atuação de particulares no domínio público. Seja valendo-se do instituto das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04), seja, no caso específico das cidades, socorrendo-se do instrumento viabilizado pelo art. 32, do Estatuto da Cidade, qual seja: a Operação Urbana Consorciada.

Devemos entender as Parcerias Público-Privadas, no sentido mais amplo da expressão, não podemos nos deter a uma interpretação exegética do texto da Lei Geral das PPP. Para tanto, trazemos a colação os preceitos de Carlos Ari Sundfeld (2011, p.18), onde demonstra que as PPP's, em *lato sensu*, “são múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, com

algum coeficiente de interesse geral”. Se valendo desta conceituação encaramos que as Operações Urbanas Consorciadas, mesmo tendo emergido ao direito brasileiro três anos antes da edição da Lei Geral das PPP’s, estas constituem modalidades de PPP’s, haja vista que tem sua gênese, seu nascedouro, na mesma fonte – o direito inglês. De forma lúcida, Lima (2016, p.110) relata com maestria em que as PPP britânicas divergem das PPP brasileiras: “no Reino Unido, o conceito de *Public-Private Partnership* é bem amplo que aquele conferido à Parceria Público-Privada, no Brasil. A noção de *Public-Private Partnership* inglesa abarca todo espectro de relações entre agente público e privado”.

Por honestidade intelectual, devemos afirmar que o Direito brasileiro detém diversos mecanismos de financiamento para intervenção urbana. No entanto, poucos demonstram um grau elevado de aplicação imediata e capaz de alcançar transformações na vida urbana em curto, médio e longo prazo como a Operação Urbana Consorciada. Ermínia Maricato traz a densidade de oportunidades dispostas aos gestores municipais:

No amplo arcabouço da legislação urbanística existente, estão disponíveis aos governos municipais instrumentos para: a) ampliar a arrecadação de recursos para financiamento das cidades; b) regular o mercado visando baratear o custo da moradia; c) a captação da valorização fundiária e imobiliária; d) recuperação de investimentos em infraestrutura; e) regularizar e urbanizar áreas ocupadas irregularmente, com exceção de parte das áreas públicas; f) constituir estoques de terras para promoção pública de moradias; g) garantir a preservação ambiental e o crescimento urbano sustentável; h) garantir a preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico. (MARICATO, 2001, p. 95)

Dessa forma, a Operação Urbana Consorciada foi uma alternativa encontrada para solucionar diversos problemas. O setor público, de forma isolada, não dispunha de condições para realizar esse processo de urbanização dentro dos parâmetros exigidos. É que a demanda populacional está sempre crescente, enquanto que a urbanidade exige uma série de atribuições como saneamento, transporte, infraestrutura, dentre outras, que estão sempre a requerer ações imediatas.

As autoras Hissa e Araújo consolidam as razões para o legislador pátrio ter importado os ditames da legislação estrangeira, ou seja, as motivações para a adaptação do modelo europeu de Operação Urbana Consorciada:

[...] a falta de recursos públicos para promover intervenções urbanas; a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público; a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande “moeda” que o poder público poderia contar para entrar na operação e, por último, a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover redesenho ou, em outras palavras, urbanismo (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 5)

De tal sorte, a municipalidade tem o mister de inovar para poder governar em momento de escassez financeira. A utilização das OUCs aparece como mecanismo indutor para geração de transformações urbanísticas, outrora sobrestadas na agenda administrativa dos gestores. Assim, transcrevemos as impressões dos diferentes atores sobre os benefícios da utilização deste instituto jurídico para a urbe, conforme destaque:

[...] O benefício é o que eu já falei, o poder público tem que fazer e não tem dinheiro para fazer. Então, o que tem que se fazer? Buscar um parceiro, buscar alguém que banque 50%, 70% e às vezes até 100% daquela obra para dar a cidade um equipamento, uma área urbanizada sem o poder público gastar. (PMFOR – 01)

Há muitas oportunidades de melhorias para o município, cuja solução passa pelas Operações Urbanas Consorciadas, eu diria que, para quase todos os desafios da atual gestão, a uma resposta a ser oferecida pelas Operações Urbanas Consorciadas é realmente um instrumento extraordinário, esse instrumento serve para tudo. (CP – 01)

[...] a Operação Urbana Consorciada no meu entendimento é um dos instrumentos mais eficientes para promover transformações urbanísticas e ambientais que esse é o propósito dela, mas elas são utilizadas de forma muito tímida, talvez porque por um lado falte informações aos gestores e uma estrutura administrativa mais preparada para lidar com esses processos e por outro também falte informações para as pessoas. Porque isso é muito comum em países mais desenvolvidos, na Inglaterra e na Espanha, isso tem acontecido, mas, no Brasil, nós não temos muitos exemplos exitosos de operações urbanas. Em São Paulo já aconteceram várias, mas tem uma série de questionamentos com relação a elas, nós aqui temos algumas já em fase de implantação, mas como eu te digo, falta mais informações às pessoas, eu acho que isso é importantíssimo. (GPMFOR – 01)

É um instrumento importantíssimo, se bem utilizado é uma grande chance de realmente o poder público poder utilizar e operar em áreas degradadas da cidade. (GPMFOR – 02)

Obviamente que a utilização de instrumentais decorrentes da Operação Urbana Consorciada, eventualmente, até mesmo por sua característica mais marcante, a atuação do particular – proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados – poderá intensificar as diferenças sociais presentes na

cidade, que já são dramaticamente marcantes, sedimentando a segregação dos espaços públicos e não contribuindo, em nada, para a obtenção dos benefícios que se busca.

Assim, cabe ao Poder Público não apenas propor a OUC, estabelecendo lindes para a sua exequibilidade, mas, sobretudo, realizar ostensiva fiscalização, de modo que os objetivos propostos sejam alcançados, facultando aos municípios o direito à cidade, que, segundo Lefebvre (2011, pp. 117-118), não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais, devendo, pois, ser um direito à vida urbana transformada e renovada.

Por outro lado, embora reconheçam a importância da implantação da OUC, fica patente a afirmação, por parte do representante privado, da hipossuficiência estatal para financiar as reformas estruturantes na urbe. Esta afirmação é ratificada, em parte, por representantes da esfera técnica dos gestores públicos de Fortaleza, onde se destaca os seguintes trechos:

O poder público fica liberado de fazer esses investimentos, uma vez que não tem capacidade financeira, mais do que provado, não tem e nem vai ter, e também não tem capacidade de gestão pontual, qualquer coisa é mais bem gerida por uma empresa do que pela prefeitura. (CP – 01)

Então você poder fazer investimentos. A operação possibilita que você melhore as condições diárias da cidade, o contexto urbano ou entorno de áreas específicas, sem necessariamente ter que arcar com dinheiro oriundo do Tesouro; o mercado vai ganhar mais, aliás para “ser” o capital que vai ser investido nessas benfeitorias, então, você faz esse manejo, você permite aferição de lucro a mais a partir dos parâmetros urbanísticos, em contrapartida, aquele valor agregado, aquele valor a mais que ele vai aferir através desses parâmetros urbanísticos é um capital para investimento no benefício público, uma ferramenta maravilhosa, claro que, com os limites que o próprio plano diretor editar. (GPMFOR – 02)

Um dos representantes afirma que, “existe a geração de um retorno financeiro para o município, em que a forma de aplicação dessa arrecadação, melhoria de estrutura, condições ambientais, gera uma melhoria geral na área trabalhada”. (GPMFOR – 03)

O ponto de consenso sobre a utilização das Operações Urbanas Consorciadas dar-se a partir do entendimento que para superar as dificuldades que o Estado enfrenta ao longo dos anos, deve ser utilizada as parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade (MARICATO e FERREIRA, 2002, p.3). As chamadas OUC apresentam-se como alternativa viável

ao engessamento do Estado, em relação à contínua guerra pelo espaço urbano vivenciada ao longo dos anos. Assim, a utilização das OUCs com o escopo de proporcionar uma conjugação de forças capazes de gerar um desenvolvimento do ambiente citadino é determinante para efetivação do bem-estar urbano. Como bem afirmou Silva (2016, *on-line*) “faz-se necessário o engajamento de todos os atores sociais para que se superem os obstáculos financeiros, falta de prazo e desinteresse dos atores políticos”.

3.2.1 A origem e conceitos de Operação Urbana Consorciada

Macedo (2007, p. 80) orienta que as origens da Operação Urbana Consorciada podem ser encontradas na França e Inglaterra:

As origens da Operação Urbana estão enraizadas nos denominados países centrais: a Inglaterra e a França. Mais do que um simples instrumento urbanístico, criado na década de 1970, as Operações Urbanas representam um reflexo das alterações sofridas pela Administração Pública local, as quais são provocadas pela reestruturação do capitalismo. ”.

Pinho (2002, p. 221) cita a ZAC (*zone d’aménagement concerté*) como um dos mais adequados paradigmas para a OUC brasileira:

[...] pelo menos, no regime atual, quanto ao vínculo estreito que se estabelece entre os objetivos a serem alcançados e as peculiaridades do perímetro objeto da intervenção, a remissão obrigatória e direta destes objetivos ao planejamento global das comunas e a necessidade de um plano específico que especifique as ações a serem desenvolvidas neste intuito. Quanto à gestão, observe-se que as ZACs podem ser operadas por empreendedores privados, o que o artigo 32 e demais disposições do Estatuto da Cidade não chegam a vedar, desde que mantida a proeminência da coordenação do Poder Público Municipal.

Com lastro no § 1º, do art. 32, da Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada é definida como sendo 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 de uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Gasparini (2002, p. 180), administrativista de saudosa memória, traz o seguinte conceito para OUC:

[...] conjunto de medidas urbanísticas tomadas e coordenadas pelo Município e executadas com a participação de terceiros, visando transformações urbanísticas estruturadas, melhorias sociais e valorização ambiental de uma área urbana previamente determinada em lei específica baseada no plano diretor.

As autoras Moreira e Araújo (2015, *on-line*) trazem uma tríade de sentidos da Operação Urbana Consorciada (OUC), haja vista que a doutrina diverge quanto ao conceito de OUC. Dito isso, as autoras, primeiramente, trazem o sentido genérico de OUC, em que, de forma minimalista, entende-se como OUC toda e “qualquer intervenção pública urbanizadora”. Em ato contínuo, definem um segundo conceito de OUC, que consiste, em sentido mais estrito, na “aplicação de uma classe específica de instrumentos normativos capazes de possibilitar o manejo dos índices e parâmetros urbanísticos vigentes controlado e limitado a uma região urbana ou a circunstâncias determinadas, com vistas à consecução de objetivos específicos predeterminados”. No terceiro prisma, as autoras indicam o conceito de OUC, onde Operação Urbana Consorciada “tipo especial de intervenção urbanística, que envolve simultaneamente a combinação de capital público e privado, voltada para transformação estrutural do ambiente urbano existente e que envolve alternativa ou simultaneamente a combinação de capital de investimento público e privado, o redesenho da estrutura fundiária, o manejo e apropriação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e das obrigações privadas de urbanização e a apropriação e manejo das externalidades positivas e negativas da intervenção”. Coadunamos com o posicionamento das autoras ao nos filiar-mos a terceira corrente, haja vista expressar os ditames contidos no art. 32 do Estatuto da Cidade.

Urbanisticamente, a OUC pode ser conceituada como sendo intervenção realizada por particulares em parceria com a Administração Pública, visando à requalificação de determinados espaços públicos, promovendo melhorias sociais e valorização ambiental.

É, portanto, a Operação Urbana Consorciada, sob o prisma urbanístico, antes de tudo, uma intervenção concertada entre agentes privados e públicos, visando à humanização, à ordenação e à harmonização dos ambientes em que vive o homem, de forma a extrair o máximo da potencialidade do respectivo espaço, proporcionando bem-estar aos habitantes de determinada área.

3.2.2 A OUC no direito brasileiro

Varella (2004, p. 40) define que “em uma lógica mais política e social, o desenvolvimento é medido pela expansão de liberdades, como o acesso à saúde e à educação, à proteção do meio ambiente e à democracia”.

Assim, embora a Constituição Federal não trate especificamente do instituto da Operação Urbana Consorciada, verifica-se, claramente, a sua viabilidade jurídico-constitucional, porquanto garante ao Poder Público Municipal estabelecer políticas de desenvolvimento urbano, de forma a viabilizar o bem-estar de seus habitantes.

Ora, essa é, justamente, a função a ser cobrada das OUCs, ou seja, funcionar como mecanismo idôneo de transformação das áreas públicas degradadas, ou mesmo não utilizadas, extraíndo delas o potencial para gerar bem-estar social, inclusive com repercussão financeira ou outras formas de dimensionar os ganhos, a partir das intervenções nos sítios urbanos.

Gasparini (2002, p. 181), assim, descreve o fundamento constitucional da Operação Urbana Consorciada:

O fundamento constitucional para a criação e disciplina da operação urbana consorciada é a função social da propriedade, enquanto o fundamento legal que permite ao Município utilizá-la como instrumento de transformações urbanísticas é o Estatuto da Cidade, em especial os arts. 32 usque 34. Alguns já entendiam que o Município é portador dessa competência com base no inciso VIII do art. 30 da Lei Maior, na medida em que toca “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Portanto, o instituto da OUC é um instrumento eficaz para o desenvolvimento de um meio ambiente urbano, observando sempre o que determina a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais editadas por meio dos institutos urbanísticos destacadas no Estatuto da Cidade.

Antes mesmo da vigência do Estatuto da Cidade, já era possível, notadamente no Estado de São Paulo²⁹, identificar a aplicação do instituto da

²⁹ Nas operações urbanas realizadas em São Paulo, a ideia principal era a de parcerias público-privadas que permitissem o pagamento de contrapartidas importantes, do ponto de vista financeiros, capazes de assegurar o custeio de abertura de avenidas que interessavam sobremaneira ao setor imobiliário. (MARICATO, 2002, p. 9)

Operação Urbana Consorciada, não com tal denominação, mas, simplesmente, como Operação Urbana.

Santoro e Cymbalista (2001, p. 80) abordam a origem da OUC no Brasil:

No Brasil, o instrumento “operações urbanas” surge como proposta nos anos 80, e, pela primeira vez é incluído no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo em 1985, já com o duplo objetivo de promover mudanças estruturais em certas áreas da cidade e mobilizar recursos privados para tal. Na verdade, desde os anos 70, a ideia de reurbanizar áreas em parceria com proprietários e investidores já havia sido anunciada sem efetivação. Entretanto, na cultura urbanística prevalente então, “reurbanizar” significava realizar investimentos públicos em áreas públicas, que, na maior parte das vezes, haviam sido desapropriadas com esta finalidade. Assim, a prática corrente seria desapropriar, implantar as mudanças pretendidas e redefinir o zoneamento do entorno.

Gasparini (2002, p. 179), assim, dispôs:

[...] Esse instituto já era conhecido e até utilizado em alguns Municípios, a exemplo de São Paulo, cujo art. 152, da Lei Orgânica Municipal o previu sob a denominação de operações urbanas. Nesse Município estão sendo implantadas: I – Operação Urbana Faria Lima (Lei nº 11.732, de 14.3.95); II – Operação Urbana Água Branca (Lei nº 11.774, de 18.5.95); e III – Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349, de 6.6.97).

No entanto, a Operação Urbana Consorciada, tal qual a concebemos, atualmente, no direito brasileiro, é disciplinada, em linhas gerais, pelo Estatuto da Cidade, arts. 32 e seguintes, e, em caráter especial, por legislação específica, aprovada por cada município, definindo características mínimas (rol não exaustivo), elencadas nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 dessa Lei.

Importante frisar, no mais, que à União cabe apenas e tão somente erigir normas gerais acerca da matéria, em razão de sua competência concorrente – com Estados, Municípios e Distrito Federal – para legislar em direito urbanístico.

O meio urbano de qualidade tem como uma de suas funções a garantia de que seu espaço construído e os sistemas que garantem seu funcionamento propiciem interações sociais, culturais e a copresença de pessoas de classes e estilos de vida distintos, sem segregação. Essa qualidade do ambiente público, chamada de urbanidade, envolve todas as diferentes atividades que podem ser desenvolvidas no mesmo (HOLANDA, 2002).

Lomar (2003, p. 251) opina que não há a exclusão da participação de outros habitantes e usuários da cidade, visto que uma das diretrizes fundamentais do Estatuto da Cidade é a gestão democrática da cidade.

Como se viu, embora a Operação Urbana Consorciada não seja uma novidade para o direito pátrio, institutos semelhantes, inclusive, em nomenclatura, já disciplinavam a participação particular na requalificação de espaços públicos.

De tal sorte, a Lei do Meio Ambiente Artificial e, mais especificamente, o Plano Diretor do Município e a lei específica disciplinarão a Operação Urbana Consorciada, erigindo os instrumentais para que seja viabilizada – e admitida – a OUC.

Para Sousa e Pacheco (2012, p. 26), “o plano diretor surgiu como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana e se tornou obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”. No que se refere à política de uso e ocupação do solo, a finalidade do Plano Diretor é garantir a distribuição dos benefícios de forma justa, enquanto que o ônus decorrente do processo de urbanização visa a recuperar e transferir para a coletividade sua valorização imobiliária advinda da ação do Poder Público.

Como bem afirmou Silva (2016, *on-line*) “nas PPPs em geral, também as operações urbanas preveem a criação de um órgão gestor, de um fundo específico para viabilizar financeiramente os empreendimentos e de um contrato formal que oficialize os termos da iniciativa e consagre o respeito aos princípios fundamentais do Direito Administrativo. ”. Dito isso, passaremos a expor as características para implementação das Operações Urbanas Consorciadas, instituídas após a edição do Estatuto da Cidade, haja vista que nos itens anteriores foi asseverado que existem Operações Urbanas, ou mesmo Operações Urbanas Consorciadas (OUC Parque Foz do Riacho Maceió, *in casu*) que foram implementadas nos ditames das legislações locais e dissociavam, em parte, das características fundamentadas pela Lei do Meio Ambiente Artificial de 2001.

a) Plano de Viabilidade Urbanística

É de se ver, antes de tudo, se o projeto concernente à Operação Urbana Consorciada é viável, trazendo vantagens para todos os agentes envolvidos, e, principalmente, se a intervenção urbanística trará benefícios à área a ser atingida, com a renovação ou requalificação dos espaços.

Santoro e Cymbalista (2001, p. 202), em análise a um caso concreto, o da Prefeitura de Porto Alegre-RS, estatuem que o estudo de viabilidade urbanística é de ser prévio à aprovação do empreendimento, devendo centrar-se em três aspectos: o biológico, o físico e o socioeconômico, devendo, após, ser enviado à Secretaria do Planejamento, que o encaminha a um colegiado técnico, a Comissão de Análise Urbanística. Essa Comissão pode exigir estudos mais aprofundados para fundamentar sua decisão e, no caso de impactos ambientais importantes, podem ser exigidas contrapartidas do empreendedor.

b) Plus-Valia Urbana

Plus-valia urbana é o incremento do valor venal das áreas sujeitas à intervenção, normalmente suportada pela iniciativa privada. Assim, considerando que cabe ao Município a coordenação e supervisão das OUCs, competindo-lhe, inclusive, proceder às desapropriações necessárias, com o consequente pagamento das indenizações, o incremento derivado das posteriores negociações – com particulares – robustecerá os cofres públicos.

Deve-se destacar a necessidade de impor ao ente mais forte, no caso o setor imobiliário, e mais favorecido a obrigação de ressarcir à municipalidade, parte dos ganhos auferidos com as intervenções urbanas advindas das OUCs, haja vista que “os lobbies de proprietários e promotores imobiliários influem fortemente nos investimentos públicos que acabam por dar prioridade às sempre presentes ‘avenidas imobiliárias’, no dizer do urbanista Cândido Malta” (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 11)

É imprescindível lembrar, que a Plus-valia urbana tem relação direta com o instituto da contribuição de melhoria³⁰. No entanto, essa discussão carece de trabalho específico sobre o tema, haja vista as discussões doutrinárias e jurisprudencial sobre a matéria.

c) Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) e o Solo Criado

O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) é previsto no art. 34, do Estatuto da Cidade, e diz respeito à possibilidade de o Poder Público

³⁰Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (Código Tributário Nacional, art. 81).

Municipal emitir títulos para financiar as obras necessárias às operações urbanas consorciadas.

Fiorillo (2005, p. 102) faz as seguintes preleções, acerca da CEPAC:

Além disso, a lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá criar os denominados CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção – a serem emitidos pelo Município. Trata-se de certificados de securitização visando financiar as obras necessárias às operações urbanas consorciadas (art. 34 do Estatuto da Cidade), que poderão ser livremente negociados, mas necessariamente conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação (§ 1º, do art. 34) e utilizados no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (§ 2º, do art. 34, do Estatuto da Cidade)[...].

Dallari (2007, p. 337) também traz importantes esclarecimentos ligados à emissão do CEPAC, por parte do Poder Público Municipal:

No caso das operações urbanas consorciadas, ao prever a emissão dos certificados de potencial adicional de construção, o Estatuto da Cidade permitiu implicitamente o esclarecimento de áreas em que seja permitida a construção acima dos padrões ordinários da legislação de uso e ocupação do solo até um limite especial fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada e, portanto, constante do seu respectivo plano, cuja contrapartida será paga com a entrega dos mencionados certificados quando do requerimento da licença para construir (art. 34, § 2º) [...] Esta é a semelhança e a relação dos certificados de potencial adicional de construção com o instituto correlato da outorga onerosa do direito de construir, todos eles vinculados à ideia de solo criado.

Gasparini (2002, p. 186) esclarece que os CEPACs serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria Operação Urbana Consorciada.

Ressalta-se, ainda, a crítica ao modelo atual dos CEPACs encampada por Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira, onde lucidamente afirmam que “a valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social maior a valorização dos certificados de potencial adicional de construção.” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.9).

Assim, o CEPAC é capaz de gerar renda para o Poder Público Municipal, sendo importante ferramenta arrecadatória de divisas para o Município, tendo como

indesejável efeito colateral o aumento do processo de gentrificação, nas áreas de intervenção.

3.2.3 Requisitos mínimos da Operação Urbana Consorciada no EC/2001

O Estatuto da Cidade erige os requisitos mínimos para viabilização da Operação Urbana Consorciada, em seu art. 33. Veja-se cada um deles:

a) Aprovação pelo Poder Legislativo Municipal.

Como dito acima, cabe ao Poder Legislativo Municipal aprovar lei específica para que seja viabilizada a Operação Urbana Consorciada.

Gasparini (2002, p. 182) assim tratou do tema:

O art. 32 do Estatuto da Cidade exige, para a adoção e aplicação das operações urbanas consorciadas, que o Município esteja munido de lei específica calcada no plano diretor. Lei específica, no caso, é a que dispõe exclusivamente sobre a instituição e disciplina das operações urbanas consorciadas. Nenhuma outra matéria, ainda que relacionada com a política urbana, pode ser tratada por essa lei. Dessa lei deve contar o plano de operação urbana consorciada para a área objeto das pretendidas transformações urbanísticas estruturais, das melhorias sociais e da valorização ambiental, conforme explicita o art. 33 da Lei de Responsabilidade Social. O Plano, no caso, pode ser entendido como o conjunto de métodos e medidas necessários à execução das operações urbanas consorciadas.

b) Definição de Área de Alcance.

Segundo o que se infere do Estatuto da Cidade, art. 33, inciso I, a definição de área de alcance deve estar prevista na lei específica, de que trata o *caput* do referido artigo. O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, em seus arts. 242 usque 248, além de prever a possibilidade legal das Operações Urbanas Consorciadas, estabelece áreas prioritárias à sua implantação.

Segundo Macruz (2002, p. 114), a área poderá estar demarcada pelas vias públicas que a envolvem.

c) Programa de Atendimento Econômico e Social da População.

Macruz (*idem*) esclarece, ainda, que a lei específica da OUC deverá conter um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, quando houver a necessidade de remoção da população do local, que sofrerá a intervenção.

Santoro e Cymbalista (2001, p. 83) aludem à preocupação do legislador com os habitantes das áreas contempladas com a intervenção oriunda do OUC:

Programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação. Este inciso expressa a preocupação com o destino da população moradora e usuária da região sobre a qual incidirá a operação. Espera-se que a operação provoque uma valorização da área, pelo simples fato de ser objeto de investimentos planejados e concentrados. Boa parte das áreas que são objeto de operações deste tipo, exatamente por serem desestruturadas ou fisicamente deterioradas, são ocupadas por populações, atividades econômicas e usuários de baixa renda. A questão então seria – como garantir a não expulsão desta população? Na hipótese da população ser removida para uma outra área teríamos investimentos captados na operação sendo aplicados fora da área delimitada pela operação, o que é vedado pelo Estatuto. Dependendo de cada caso, manter a população na área pode fazer a grande diferença, especialmente quando se trata de áreas completamente dotadas de infraestrutura, como é o caso de centros tradicionais. É importante lembrar que não somente moradias, mas também atividades econômicas podem eventualmente ser destruídas com as operações. Este inciso se refere também a este caso.

No mais das vezes, a depender da abrangência da intervenção realizada por meio da OUC, será necessária a remoção (expulsão) da população que ocupava os respectivos espaços, de forma que os ambientes possam ter a nova configuração prevista no projeto.

Assim, faz-se mister que se estabeleça plano específico para remoção de tais comunidades, de modo que os prejuízos causados sejam os menores possíveis.

Silva (2015, p. 53) alerta para a gentrificação de pequenos comerciantes e moradores, motivados pela Operação Urbana Consorciada:

Esse processo pode acontecer de forma mais sutil quando, como citado no capítulo anterior, os índices de uso e ocupação do solo são alterados de forma a privilegiar a construção de superempreendimentos, shoppings, áreas comerciais mais nobres, provocando, também, a expulsão de pequenos comerciantes ou moradores que não poderão pagar pela possibilidade de construção adicional de seus lotes. O Poder Público Municipal poderá, também, desapropriar áreas residenciais que julgar convenientes e construir empreendimentos comerciais nelas, por exemplo.

d) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Macruz (2002, p. 114) defende a ideia de que é de ser realizado estudo prévio acerca do impacto do OUC na vizinhança, como condição para receber do Poder Público licença ou autorização para construir, ampliar ou, caso se trate de atividade, fazê-la funcionar.

Santoro e Cymbalista (2001, p. 83) ratificam a necessidade de se realizar o estudo prévio de impacto de vizinhança:

É fundamental analisar o impacto dos novos empreendimentos nos sistemas de infraestrutura, particularmente nos sistemas de circulação – viário e transporte coletivo. Para isto é necessário construir modelos de circulação de fluxos, de acordo com a simulação dos cenários pretendidos de densificação de usos. Aqui é necessário lembrar que a área da operação não é uma ilha e dimensionar apenas os impactos internos à própria operação, considerando as obras necessárias em seu interior. Neste ponto, o parágrafo primeiro é um enorme limitador, já que os impactos externos à região da operação não podem ser absorvidos e pagos com os recursos por ela gerados.

e) Contrapartidas.

As contrapartidas devem estar bem delineadas em lei específica, uma vez que as intervenções, no mais das vezes, proporcionam benefícios econômico-financeiros, diante da modificação de índices urbanísticos e características de parcelamento, do uso e ocupação do solo e subsolo, bem como nas alterações edilícias.

Macruz (2002, p. 114), pondera que:

No tocante à contrapartida, temos que ela poderá ser financeira, em bens imóveis em obras públicas e deve ser aplicada dentro do perímetro da operação urbana, retornando, desse modo, na forma de benefícios para a comunidade local. Isto impede, no entanto, que o poder público possa aplicar os recursos advindos de uma operação urbana em outra área da cidade que esteja deteriorada, por hipótese que seria perfeitamente legítimo, atendidos certos critérios fixados na lei.

Os autores Santoro e Cymbalista (2001) registram a necessidade de contrapartidas para todos os beneficiários da intervenção urbanística causada pela OUC, conforme a seguir:

Em tese, o raciocínio que fundamenta o estabelecimento de contrapartidas é duplo: por um lado, o critério de captura de parte da valorização esperada em função dos investimentos realizados e as transformações resultantes; por outro, o custo total destes investimentos necessários (incluindo eventualmente desapropriações). (SANTORO; CYMBALISTA, 2001, p. 83).

Destaca-se que em hermenêutica profunda exercida por Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira, ao estudarem a contrapartida nas OUCs, lançam luz, em possibilidades outras, que os decisores urbanos muitas vezes, ou melhor, na

grande maioria das oportunidades é vergastada, assim afirma que “o Estatuto da Cidade não estabelece que a contrapartida deva ser necessariamente financeira, o que pode abrir margem a inúmeras outras possibilidades quando da regulamentação da operação no plano diretor. Desta feita, o Poder Público deve incentivar OUCs de pequeno porte em todo tecido urbano, assim, fazendo ecoar no território citadino melhorias, mesmo que pontuais, mas deveras importante para aquela parcela da cidade, haja vista que os protagonistas, nesses casos, deixam de ser setores mais abastados da cidade e passam para o cidadão e/ou a sociedade civil organizada (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.15).

Séguin (2005, p. 186) manifesta a sua preocupação em se fixar a respectiva contrapartida, momento em que a sociedade civil deverá ficar atenta para evitar prejuízos futuros, mesmo dispendo a lei que os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal serão, obrigatoriamente, aplicados na própria operação.

f) Modificação de Índices de Uso e Ocupação do Solo e Subsolo

A lei específica deverá, outrossim, conter disposição expressa acerca da necessidade de modificar índices de uso e ocupação do solo e subsolo, considerando que as intervenções, no mais das vezes, alteram a forma de utilização dos espaços, gerando elevação imobiliária.

Ademais, como vimos, com a modificação de índices de uso e ocupação do solo e subsolo, haverá o incremento da área total, pela figura do solo criado³¹.

g) Tempo de Vigência

Importa asseverar que a OUC deve ser limitada no tempo, prevendo a lei específica o período em que deverá vigorar.

Diferentemente da determinação das PPP's gerais que determinam um período de vigência “compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco) anos, nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação. ” (DI PIETRO, 2017, p. 213), as Operações Urbanas Consorciadas delegaram à Lei específica de criação da OUC para delimitar o seu tempo de vigência, caso a caso.

h) Melhorias Sociais e Urbanísticas

³¹Ver o item Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) e o Solo Criado.

A lei específica há de prever, ainda, a teor do art. 32, do Estatuto da Cidade, quais melhorias sociais e urbanísticas serão objetivadas pela intervenção, realizada pela OUC.

Entenda-se, mais, que melhorias sociais podem ser consideradas as que digam respeito à disponibilização de maior oferta de serviços públicos às comunidades atingidas pela intervenção.

Já as melhorias urbanísticas enquadram-se na hipótese de equacionamento do uso do espaço público, pela requalificação ou renovação, com a nítida melhoria nos equipamentos públicos instalados, como vias de acesso, infraestrutura de suporte à vida etc.

i) Manejo dos Parâmetros Urbanísticos

Obviamente que a lei de Operação Urbana Consorciada não poderá deixar de disciplinar os parâmetros urbanísticos, sendo forçoso, pois, que, na legislação específica, sejam erigidos os lindes julgados convenientes para o Poder Público Municipal e que deverão ser atendidos pelos particulares.

j) Controle Social: Conselhos Gestores Participativos

O controle social das OUCs caberá, por designação estabelecida em lei específica, aos respectivos conselhos gestores participativos. Neste estudo, podemos destacar o controle social como de longe, uma das características mais importantes para OUC, haja vista que dar credibilidade e garante transparência para as intervenções urbanísticas e para os investimentos na operação. Diante disso, colacionamos a seguinte passagem sobre a temática:

[...] por melhor que seja um projeto de operação urbana, ele pode impactar negativamente no entorno naquela região, onde ele vai se instalar, mas as pessoas que estão ali não têm a oportunidade de se pronunciar, então, isso é que eu vejo que ainda é o lado negativo, essa falta de participação das pessoas na decisão ou mesmo na construção desse empreendimento, que poderiam ajudar de diversas maneiras, poderiam opinar, poderiam sugerir outras formas, por exemplo, por mais bem intencionado que o cidadão, que o gestor, esteja: “vou colocar aqui um parque, vou fazer isso aqui”, a comunidade pode ter necessidades outras e achar que não, por exemplo, “eu não quero esse parque”, eu prefiro que você melhore a escola, coloque uma creche, abra essas vias. (GPMFOR – 01)

A propósito, Maricato e FERREIRA (2002), discorrendo acerca da consistência de tais Conselhos Gestores, ponderam:

Esta última condição não garante a aplicação democrática do instrumento. Muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam sobre os conselhos gestores participativos, mas eles raramente foram implementados.

O que se entende por “representante da sociedade civil” também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita. Digamos que a lei abre a possibilidade da participação, e a gestão democrática dependerá então da correlação local de forças. O Estatuto da Cidade remeteu, de fato, a resolução dos conflitos relativos à questão fundiária e imobiliária urbana à esfera municipal (no contexto do Plano Diretor), e se não garante, deixa alternativas para a mudança dos rumos da gestão urbana. Por exemplo, o item III do artigo 33, que exige um programa econômico e social para atender a população afetada pela operação constitui um exemplo mais positivo de mudança em que pese a indefinição sobre o destino (localização, condições) dessa mesma população.

Embora o instituto da OUC tenha em mira a realização do interesse social, o bem-estar da coletividade, em muitos casos, não se configurou, prevalecendo, em vez disso, o interesse de grandes grupos econômicos, que, atuando junto ao Poder Público, em atitude quase predatória, arremataram extensas áreas de grande potencial econômico, expulsando o cidadão comum de suas casas, compelindo-os às periferias mais remotas ou regiões metropolitanas, sem melhoria social alguma.

3.2.4 OUC e a legislação urbanística no município de Fortaleza

A Operação Urbana Consorciada como conjunto de intervenções e medidas que objetivam alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, como preconiza o EC/2001, em relação ao ente municipal de Fortaleza, data de períodos anteriores ao da vigência do Estatuto da Cidade.

A Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), é o marco inicial da legislação municipal de Fortaleza a tratar das operações urbanas consorciadas, especificamente nas disposições dos art. 10, 11 e 12. Segundo referida legislação, a Operação Urbana Consorciada poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou por meio de propostas dos interessados, avaliando-se o interesse público da operação pelo órgão de planejamento e ouvindo o Conselho de Desenvolvimento Urbano. Há, ainda, dispositivo para determinar que lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal regulamentará a Operação Urbana Consorciada, bem como definirá,

dentre outros aspectos, as áreas onde será permitida a implantação de operações urbanas consorciadas, formas de participação dos interessados e destinação dos recursos da operação (FORTALEZA, 1992).

O PDDUFOR, de forma corajosa e vanguardista, incorporou alguns dos preceitos balizadores das discussões que culminaram com o Estatuto da Cidade, até então desconhecidos da legislação urbanística alencarina. Os estudos desenvolvidos por Muniz (2006, p. 211) demonstram essa influência:

Como desde 1990 já se falava sobre a lei que iria regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, inclusive com o projeto de lei já tramitando na Câmara Federal, que somente em 2001 foi promulgada, no caso, o Estatuto da Cidade, segundo dados da entrevista com os técnicos da Prefeitura, alguns dos instrumentos previstos neste projeto de lei foram incorporados como diretrizes ao PDDUFOR.

O texto dos arts. 10, 11 e 12 é claro e autoexplicativo. Vejamos:

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

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

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

I - definição das áreas onde será permitida a implantação de operação urbana consorciada;

II - forma de participação dos interessados;

III - destinação dos recursos da operação. (FORTALEZA, 1992).

Assim, ao interpretar de forma teleológica a norma em comento, podemos destacar que o legislador buscou inovar no texto, tendo em vista que trouxe a forma “burilada” do instituto, onde em seus primeiros registros (legislação de São Paulo) fora designada terminologicamente como “Operação Urbana”, tão somente. O termo “Conсорciada” fora incorporado nas discussões no Congresso Nacional. O corpo normativo do PDDUFOR, de forma autorizativa, incorpora um mecanismo urbanístico inovador, que apresentava um “case de sucesso”, onde teria sido implementado.

Em 02 de janeiro de 2007, publicou-se, no Diário Oficial do Município de Fortaleza, a Emenda de Revisão nº 021 à Lei Orgânica do Município, de 15 de

dezembro de 2006, alterando vários artigos da norma maior municipal, na forma que especificou. Assim, o art. 156-A, acrescentado ao texto orgânico, determinou que, para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, caberia ao poder público utilizar, dentre os diversos instrumentos especificados, as Operações Urbanas Consorciadas como instituto jurídico e político.

No ano de 2009, após vários fóruns de discussão, a Câmara Municipal de Fortaleza (CMFOR) aprovou o Plano Diretor Participativo de Fortaleza - PDPFOR (Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009), que considera Operação Urbana Consorciada "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, 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." (art. 242, *caput*).

Assim, o PDPFOR traz um capítulo específico sobre os "Instrumentos de Política Urbana", que em sua Seção VIII – Das Operações Urbanas Consorciadas – se desdobram em sete artigos dedicados a pormenorizar o conceito, características e formas de aplicação das Operações Urbanas Consorciadas no município de Fortaleza. Com a edição do Estatuto da Cidade e por princípio de simetria legislativa, o legislador replicou os ditames do EC/2001, ressalvadas algumas adequações locais, em suma. Vejamos:

- a) Ao conceituar o objetivo da Operação Urbana Consorciada no município de Fortaleza, na parte final do *caput* do Art. 242 – PDPFOR, expressou de forma clara que as OUCs no solo alencarino têm viés de "*promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano*". Dessa forma, o legislador municipal buscou dar uma amplitude maior ao instituto, dando margem a interpretações mais elásticas (ROSA, HOLANDA, 2017, p. 13);
- b) O legislador de piso, ao acrescentar o inciso III do Art. 242 – PDPFOR, trouxe mais uma medida urbanística para a implementação das OUCs, sendo incorporada no texto a previsão de implementação dos planos e projetos especiais de desenvolvimento socioambiental (arts. 165, 166 e 167 do mesmo diploma legal);

- c) Outrossim, fora adicionado o inciso VI do Art. 244 – PDPFOR. O referido artigo trata dos requisitos mínimos, rol não exaustivo, para criação de uma OUC no município de Fortaleza. Empós, o legislador elegeu a obrigação do parceiro privado, ao desenvolver uma OUC, de garantir uma “solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores”, visando o legislador a garantir que os moradores (mesmo que precários) das áreas atingidas por Operações Urbanas Consorciadas não fossem realocados/deslocados para áreas longínquas de suas raízes familiares e sociais;
- d) Igualmente, fora acrescido o inciso VIII do Art. 244 – PDPFOR, onde o legislador traz a necessidade de “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”. Esse instituto simboliza mais uma forma de controle social das OUCs no município de Fortaleza;
- e) E, por fim, mas não menos relevante, podemos destacar a inovação legislativa do texto alencarino. A introdução do parágrafo primeiro, ao Art. 244 – PDPFOR, onde foi proporcionada a possibilidade das OUCs serem inseridas em perímetros descontínuos, com características socioambientais e de valorização imobiliárias diversas; portanto, a restrição da aplicação dos recursos advindos das OUCs no perímetro específico atingido pela intervenção urbana fora relativizado.

Este último item, na forma geral prevista pelo EC/2001, simbolizava um dos fatores que provocavam alguma dificuldade, uma vez que a exigência destacada no Estatuto é que os investimentos dos recursos nessas operações urbanas sejam executados dentro da área definida na operação.

Dessa forma, a iniciativa privada, ao se interessar pela operação urbana nas áreas consideradas atrativas do ponto de vista do capital imobiliário, não deveria ser priorizada pelo Poder Público no que diz respeito à sua reurbanização.

Dito isso, podemos asseverar que essa inovação é tida como salutar ao município de Fortaleza, pois permite que operações urbanas sejam desenvolvidas em áreas economicamente mais viáveis (para o setor imobiliário), e parte dos seus

recursos sejam direcionadas a áreas passíveis de adensamentos habitacionais (ROSA; HOLANDA, 2017, p. 13).

Precioso destacar que o PDPFOR, no tocante às OUCs, fora marcado pelo confronto de interesse entre órgãos governamentais, setor privado, movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs e instituições de ensino (PEQUENO, 2015, p. 18-19). Desse confronto, nascera uma legislação em que, de um lado, garante os desejos da classe econômica dominante (relativização de parâmetros urbanísticos para fins construtivos) e, de outro, colaciona mecanismos de controle social e instrumentos indutores ao desenvolvimento urbano (preceitos dos movimentos sociais).

A Lei Municipal nº 10.074, de 28 de junho de 2013, alterou a Lei Municipal nº 7.909, de 17 de junho de 1996, que disciplina o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, acrescentando ao art. 1º desta um parágrafo único, que prevê valores correspondentes à venda de títulos, consistentes em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), oriundos de Operações Urbanas Consorciadas, como receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como promove outras medidas em relação às Operações Urbanas Consorciadas.

A Lei Municipal nº 10.280, de 19 de dezembro de 2014, alterou a Lei Municipal nº 7.909, de 17 de junho de 1996, que disciplina o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, modificando o art. 1º desta, que constitui como receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano os valores, em dinheiro, correspondentes à venda de títulos consistentes em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), oriundos de Operações Urbanas Consorciadas.

A Lei Complementar Municipal nº 0211, de 22 de dezembro de 2015, revogou as disposições em contrário ao elaborar novo marco legislativo para dispor sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Os valores, em dinheiro, correspondentes à venda de títulos consistentes em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), oriundos de Operações Urbanas Consorciadas, permaneceram como receitas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. No entanto, incluiu também como recursos para o Fundo os valores, em dinheiro, resultantes da venda, pelo Município, de áreas remanescentes de desapropriação efetuada para a realização de Operações Urbanas Consorciadas.

O Decreto Municipal nº 13.824, de 1º de junho de 2016, regulamentou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. O texto decretencial, no tocante à Operação Urbana Consorciada, assim especificou:

- a) Determinou que cabe ao Conselho Gestor do Fundo examinar e emitir parecer sobre projetos integrantes ou não de ações de Operações Urbanas Consorciadas a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- b) Reafirmou que os valores, em dinheiro, correspondentes à venda de títulos consistentes em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), oriundos de Operações Urbanas Consorciadas, constituem como receitas do Fundo;
- c) Reafirmou que os valores, em dinheiro, resultantes da venda, pelo Município, de áreas remanescentes de desapropriação efetuada para a realização de Operações Urbanas Consorciadas constituem-se como receitas do Fundo;
- d) Especificou que os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano poderiam ser aplicados na execução de projetos e obras pertinentes a Operações Urbanas Consorciadas.

A Lei Complementar Municipal nº 229, de 22 de março de 2017, alterou e acresceu dispositivos à Lei Complementar Municipal nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. A legislação complementar alterou a redação do art. 309 desta, determinando que as áreas complementares na ZEIS³² 3 que estejam situadas nos bairros Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Cais do Porto, Vicente Pinzon e Papicu serão objeto, preferencialmente, de Operação Urbana Consorciada, não lhes sendo aplicados os parágrafos do art. 312.

Atualmente, existem sete Operações Urbanas Consorciadas na cidade de Fortaleza com suas contrapartidas entregues ou em fase de entrega: Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, Operação Urbana Consorciada

³²As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (Art. 123, da Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009 – PDPFOR)

Osório de Paiva e Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga (Mapa 9).

Colacionamos o relato de representante do grupo Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, conforme a seguinte entrevista:

Hoje, Fortaleza é das capitais brasileiras que mais praticam este instrumento. São 07 (sete) intervenções implantadas ou em implantação, de um instrumento que está previsto em lei municipal desde 1992. [...] Estima-se que tais intervenções já somam valores de quase R\$ 60 milhões em contrapartida financeira, afora os benefícios ambientais e sociais, com a inserção de 3 (três) novos parques públicos. Somente na Operação Urbana da Lagoa do Papicu foram capacitadas e treinadas 2.000 pessoas em construção civil, atendente de lojas, dentre outras especialidades. Nesta operação foram gerados até sua implantação cerca de 10 mil empregos diretos e indiretos. (GPMFOR – 04).

Mapa 9 - OUCs existentes em Fortaleza-CE

Fonte: SEUMA/PMF.

A Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió fora instituída pela Lei nº 8.503, 26 de dezembro de 2000. Idealizada como forma de possibilitar a valorização do espaço público local, viabilizar a melhoria da qualidade ambiental da orla marítima e a ocupação ordenada da área em compatibilidade com a orla marítima. O processo de implementação da OUC do Parque Foz do Riacho Maceió passou por diversos entraves administrativos e judiciais. A contrapartida do ente privado da OUC demorou quatorze anos para ser entregue à cidade de Fortaleza. Passaremos a expor melhor em sequência.

A Lei Municipal nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal e os proprietários dos terrenos localizados em área especificada na legislação, objetivando o estabelecimento de novos parâmetros de parcelamento para a área, possibilitando o loteamento para implantação de uso residencial unifamiliar em lotes ou em forma de condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si.

A Lei Municipal nº 9.333, de 28 de dezembro de 2007, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, compreendendo um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação e recursos do proprietário dos terrenos da área, objetivando replanejar o parcelamento da área, para viabilizar a implantação do Hospital da Mulher, a ser construído pelo Município de Fortaleza, como hospital de excelência em saúde da mulher, no campo dos direitos reprodutivos e sexuais, e replanejar o sistema viário da área, possibilitando uma melhor circulação.

A Lei Municipal nº 9.778, de 24 de maio de 2011, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, compreendendo um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação das empresas FCM Comercial Ltda. e Brookfield MB Empreendimentos Imobiliários S.A., objetivando o estabelecimento de novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área especificada na legislação, bem como possibilitando a implantação de condomínio residencial com unidades multifamiliares e pequena área comercial destinada a lojas de conveniência.

A Lei Municipal nº 9.857, de 22 de dezembro de 2011, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, compreendendo um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação das empresas MD CE Nova Aldeota Empreendimentos Ltda. e Riomar Shopping Fortaleza S.A., objetivando estabelecer novos parâmetros urbanísticos para o parcelamento da área, visando a possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, como shopping center.

O Decreto Municipal nº 13.591, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre a criação e regulamentação do Parque Urbano da Lagoa da Sapiroanga, em seu art. 7º, parágrafo único, previu a possibilidade de manutenção do parque em cooperação com a sociedade civil, no âmbito do Programa Adoção de Praças e Áreas Verdes do Município de Fortaleza, conforme determinações da Lei Municipal nº 8.842, de 20 de maio de 2014, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 13.142, de 29 de abril de 2013, ou por meio de Operação Urbana Consorciada. Assim, por meio da Lei nº 10.404, de 13 de outubro de 2015, foram estabelecidas as diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiroanga, compreendendo um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação e recursos oriundos da iniciativa privada, objetivando a implantação de trecho do Parque Urbano do Lago da Sapiroanga, integrante do Sistema de Áreas Verdes do Município.

A Lei Municipal nº 10.403, de 13 de outubro de 2015, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva, compreendendo um conjunto integrado de intervenções urbanísticas e ambientais coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação e recursos oriundos da iniciativa privada, objetivando a requalificação urbano-ambiental e dinamização socioeconômica da região.

A bem da verdade, a legislação que versa sobre Operação Urbana Consorciada no município de Fortaleza passa por modificações significantes após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e do Plano Diretor Participativo (2009). As alterações dispostas, em especial, no PDPFor nos permitem concluir que, em regra,

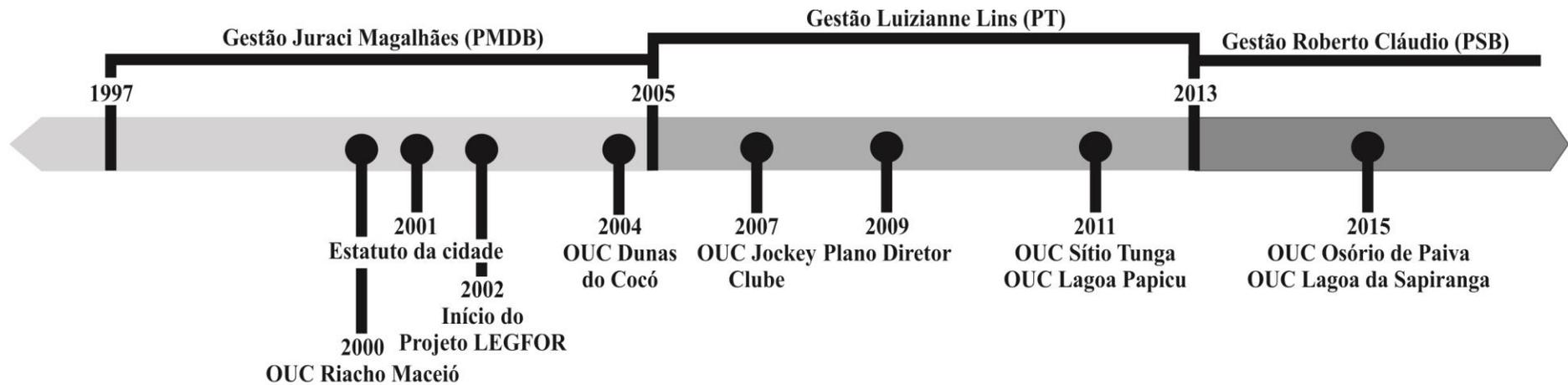
as operações urbanas podem se dar em qualquer localização dentro do município³³, bastando que sejam direcionados esforços, de forma a garantir que os benefícios advindos dessa aplicação sejam distribuídos de forma justa entre os diversos setores da sociedade, levando em conta o atingimento dos objetivos do Plano Diretor, paralelamente.

Contudo, como bem afirma Maricato (2000, p. 151), “a tentativa de resolver problemas com legislação não surtiu efeito nas oportunidades anteriores, mas ela é retomada continuamente”. (Figura 8)

É importante destacar que, ao lançarmos os olhos no mapa das operações urbanas implementadas no Município de Fortaleza (Mapa 9), pode-se observar uma desproporcionalidade na distribuição das OUCs, haja vista que quatro das sete operações se encontram numa mesma regional, a Secretaria Regional II. No entanto, nas Secretarias Regionais mais periféricas (Secretarias Regionais III, V e VI), menos atrativas aos olhos imobiliários, foi desenvolvida apenas uma em cada regional (ROSA; HOLANDA, 2017, p. 16).

³³ A expressão “**prioritariamente**”, esculpida no art. 243, *caput*, Plano Diretor Participativo de Fortaleza, permite a interpretação elástica do gestor municipal.

Figura 8 – Linha do Tempo das OUCs em Fortaleza, segundo Ano de Publicação da Lei de Criação



Fonte: 16 anos de Operações Urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana, São Paulo, 2017, p. 5 – Adaptado.

A OUC *in casu*, do Parque Foz do Riacho Maceió, está encravada na porção da cidade de circunscrição administrativa da Secretaria Regional II, onde o capital imobiliário tem um maior interesse, haja vista ser um dos metros quadrados mais valorizados da cidade. Somente com essas informações podemos verificar que repousa sobre essa OUC uma desconfiança das reais intenções da gestão municipal e do consorciado privado. Temos que destacar que repousa sobre a OUC *in casu* grande receio que a mesma tenha desempenhado, tão somente, o desejo do capital imobiliário – um processo de *gentrification*.

Podemos destacar o ensinamento de Rogério Proença Leite, que opta por não traduzir esse conceito e classifica como *enobrecimento urbano* “um tipo específico de intervenção que modifica a paisagem urbana por meio de forte apelo visual, adequando-a às demandas de valorização imobiliária, de segurança e de limpeza urbana” (PROENÇA LEITE, 2010, p. 75).

De forma mais radical, Rubino (2009, p. 37) afirma que “o enobrecimento urbano não deixa de ser uma modalidade contemporânea de higienismo, encoberta por um discurso de vida e apreço à cidade”. Dialoga com diversas outras formas de ocupação e segregação urbana ao conferir um valor simbólico ao lugar, e, a partir daí, auferir outros valores.

Nesta esteira de pensamento, as autoras Hissa e Araújo aos estudarem a utilização das Operações Urbanas no município de Fortaleza, assim colacionam:

Arriscamos afirmar que Fortaleza, em alguns casos, se utilizou da Operação Urbana Consorciada, de maneira mais semelhante com as operações anteriores ao Estatuto, ou seja, com o objetivo mais próximo de alterar parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas, do que de promover ‘transformações urbanísticas estruturais’, conforme a definição contida no Estatuto. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p.10)

Outrossim, as autoras continuam e concluem que:

[...]a Operação Urbana Consorciada acaba por proporcionar alterações no desenho da cidade, podendo ser ou não ser um instrumento eficaz para implementação de políticas de inclusão socioespacial. No entanto, não está no instrumento a sua eficácia, mas em como o poder municipal a implementa e a adéqua a cada realidade. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p.19)

Desta feita, podemos concluir que ainda que, em alguns casos, as operações urbanas consorciadas desenvolvidas em solo alencarino não tenham sido erigidas a partir dos preceitos transformadores e garantidores do Direito à Cidade,

devem ser incentivadas novas experiências no município de Fortaleza. Pois, as OUCs desempenham papel importantíssimo como ferramenta materializadora do bem-estar urbano.

3.2.5 Novas possibilidades de gestão consorciada de Fortaleza

Em recentíssimo anúncio³⁴, o Município de Fortaleza lançou um pacote de fomento a novos negócios em territórios estratégicos da cidade, tudo em consonância com os ditames do Plano Fortaleza 2040. Esta nova ação governamental – Programa Fortaleza Competitiva – foi forjada e embasada em quatro colunas-mestras: Incentivos e Regulamentações, Arranjos Público-Privados ou Parcerias Público-Privadas (PPP's) e Desburocratização. Destacam-se algumas observações de um dos entrevistados do grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza:

[...] o Programa Fortaleza Competitiva busca proporcionar os instrumentos necessários à melhoria das oportunidades encontradas na cidade de Fortaleza, por meio de esforços ativos para estimular a combinação de fatores que incluem incentivos e regulamentações que estimulem a atração de novos negócios na cidade e consolidem àqueles existentes; participação da iniciativa privada nas ações melhoramento e manutenção das infraestruturas urbanas; melhoria do ambiente de negócios na cidade e; qualidade dos recursos humanos e a capacidade de inovação – treinamento vocacional e modernização tecnológica e empresarial. (GPMFOR – 04)

Primeiramente, no eixo de **Incentivos e Regulamentações**, passará a incrementar os Programas de Incentivos Fiscais de Fortaleza (Lei de Incentivos Fiscais n. 205/2015), que até então estavam com sua aplicabilidade sobrestada por falta de regulamentação:

- a) PRODEFOR – incentivo fiscais às empresas priorizando a instalação em áreas com o menor Índice de Desenvolvimento Humano;
- b) PARQFOR – incentivar atividades econômicas ligadas à tecnologia e à economia criativa.

³⁴ Coletiva de imprensa realizada no dia 25 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-roberto-claudio-apresenta-programa-fortaleza-competitiva>>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

Igualmente, se insere no eixo dos **Incentivos e Regulamentações**, algumas alterações a legislações municipais que não acompanharam a dinâmica da cidade e necessitavam de atualização ou mesmo regulamentação;

- a) Alteração do horário do comércio Varejista e Atacadista de Fortaleza - Lei n. 10.635, de 27 de outubro de 2017.
- b) Atualização da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que após 20(vinte) anos passa por atualização;
- c) Regulamentação das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS);
- d) Edição do Código da Cidade, que traz a atualização do antigo Código de Obras e Posturas [desatualizado a 36(trinta e seis) anos], além de inovações legislativas para melhor gerir a atuação no espaço urbano;
- e) Atualização do Plano Diretor 2019-2029.

Posteriormente, no eixo dos **Arranjos Público-Privados**, primeiramente, o município de Fortaleza coloca a disposição um pacote de Parcerias Público-Privadas e Concessões públicas, destacamos:

- a) **Bus Rapid Transit (BRT) corredor de transporte público-rodovia BR-116** – Concessão Administrativa – Construção, operação e manutenção de um modal articulado que trafega em corredor exclusivo, viabilizando uma alternativa mais rápida de viagem para os passageiros.
- b) **Modernização da Operação dos Terminais de Transporte Público** – Concessão por meio de outorga - A gestão e operação dos terminais passará a ser de responsabilidade do ente privado, que poderá realizar a exploração do potencial imobiliário da área.
- c) **Otimização do Uso de Ativos Imobiliários do Município** – Concessão/Permissão de uso – Concessão para iniciativa privada de imóveis públicos da prefeitura que atualmente encontram-se subutilizados, gerando receitas extras para o município.
- d) **Concessão do Ginásio Paulo Sarasate** – Concessão de uso – Concessão do equipamento, com a contrapartida no sentido de promover a modernização, manutenção e operação do Ginásio Paulo Sarasate.

- e) **Complexo Ambiental Passaré (Horto | Zoológico | Lagoa Passaré)**
– Concessão administrativa - O Complexo Ambiental Passaré constitui um importante equipamento urbano de lazer e educação ambiental. Atualmente, possui uma lagoa de 16ha integrada a um horto e zoológico.
- f) **Operação e Manutenção dos Mercados Públicos de Fortaleza** – Concessão Administrativa – Os mercados passarão a ser geridos pela iniciativa privada, que deverá realizar melhorias, operação e manutenção dos equipamentos.
- g) **WiFi Gratuito nas Praças de Fortaleza** – Concessão/Permissão de uso – Fornecimento de internet gratuita para a população, objetivando a ocupação dos espaços públicos nas praças de Fortaleza e na Beira Mar, com o fim de ampliar a cidadania por meio do acesso irrestrito à internet, que deverá ser financiada por particular, o qual promoverá implantação e manutenção do sistema de internet e receberá como contrapartida o espaço do mobiliário urbano das ciclofaixas, canteiros centrais e logradouros supramencionados, com o fim de explorar economicamente o potencial publicitário.
- h) **Geração de Energia Distribuída** – Concessão Administrativa - Projeto de geração de energia distribuída no âmbito da resolução 486/2012 da ANEEL, no qual o ente privado realiza o investimento e a gestão dos parques que irão prover energia no intuito de reduzir os gastos da prefeitura com energia em até 15%.

Outrossim, se insere no eixo dos **Arranjos Público-Privados**, os denominados **Negócios Urbanos**, que por sua vez se dividem em **Outorga Onerosa da Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas**, onde a primeira, através do instituto do solo criado, instituído em âmbito geral pelo Estatuto da Cidade e em âmbito local a partir do Plano Diretor Participativo de 2009, que visa gerar divisas a Fazenda Pública Municipal com as contrapartidas dos interessados em alterar os parâmetros urbanísticos de determinadas áreas e atividades, como se desprende do quadro abaixo:

Quadro 3 - Comparativo entre Lei Vigente X Lei da Outorga –Fortaleza Competitiva

Critério	Categoria de Uso	Lei Vigente de Uso e Ocupação do Solo	Lei da Outorga
Atividade	Uso Hospedagem PGT-1 (acima de 2.500m ²)	Inadequado em via local	Adequado em via local
	Comércio e Serviços Múltiplos PGT-2 (de 5.000m ² a 10.000m ²)	Inadequado em via local	Adequado em via local
	Comércio e Serviços Múltiplos PGT-3 (acima de 10.000m ²)	Inadequado em via local	Adequado em via local
Fração do lote	Residencial Multifamiliar	158 unidades habitacionais	294 unidades habitacionais

Mais de R\$ 10 milhões foi o valor da contrapartida do setor privado utilizando a Outorga Onerosa da Alteração de Uso neste caso.

Fonte: Concessões e Parcerias Público-Privadas, Brasília-DF, 2016, p. 31 – Adaptado.

Destaca-se que no decorrer das entrevistas, questionou-se aos indivíduos quais sugestões de áreas que poderiam ser objeto de intervenção urbana, por meio de Operação Urbana Consorciada, merecendo relevo:

A área da Sabiaguaba, como já falei, da Barra do Ceará, uma área belíssima, essa do cocó também, das Dunas uma área muito bacana, a própria Praia de Iracema há um desenvolvimento entrando ali pela Ponte dos Ingleses, entrando ali pelo estaleiro uma área belíssima que foi esquecida e a própria Leste Oeste a zona de praia ali da Leste Oeste da marinha até a Barra do Ceará é uma área belíssima que poderá ser recuperada. (PMFOR – 01)

No centro da cidade caberia várias operações, o morro Santa Terezinha tem um potencial enorme aquela área, como fazer hotéis, um teleférico, para o hóspede e a comunidade descer para a beira-mar de teleférico, explorar melhor aquela zona do terminal de passageiros do Mucuripe [...] ali dá uma bela Operação Urbana Consorciada, integrando tudo, a região do Porto, com a Beira-Mar, e até o Centro Cultural Dragão do Mar e o centro da cidade, tem que pensar no negócio como um todo. (CP – 01)

Dentro do Fortaleza 2040 temos, por exemplo, a própria área da Praia do Futuro e parte dos faróis, que é uma área portuária, que tem que ser uma matéria da operação, a Praia de Iracema outra, o Centro outra, os bairros criativos também. Tem uma perspectiva, a começar pelo bairro do Porangabussu que vai ter que ser feito uma operação ali, com certeza.

Então assim, o próprio bairro Raquel de Queiroz, que estava proposto para ser, dá uma excelente operação urbana. Então, temos aí a Lagoa do Urubu também pode ser matéria de uma operação, e vão ser muito impactantes em questão até desse equilíbrio entre a zona leste e oeste da cidade, e vai ter que se dar por operação. (GPMFOR – 02)

A região do Centro, Praia de Iracema, Jacarecanga são áreas propícias que estão depreciadas ao longo dos anos (GPMFOR – 03).

O litoral que é Praia do Futuro, Sabiaguaba, os espigões, o lixo de Fortaleza, o restante do Riacho Maceió, o Riacho Jacarecanga, o Rio Ceará, Rio Pacoti, Rio Cocó, Alagadiço e Maranguapinho, existe muitas coisas fantásticas para fazer nessas áreas, tanto para a prefeitura como para a comunidade, acho que a própria prefeitura tem seu planejamento e tem já um zoneamento dessas áreas. (CP – 02)

A bem da Verdade, o Programa Fortaleza Competitiva, traz uma seção em relação as Operações Urbanas Consorciadas almeçadas a partir do programa em análise, no eixo Arranjos Público-Privados, desprendemos que a municipalidade em consonância com os preceitos do Plano Fortaleza 2040, apresentam nove áreas destinadas a passar por reestruturação urbanística. Quais sejam:

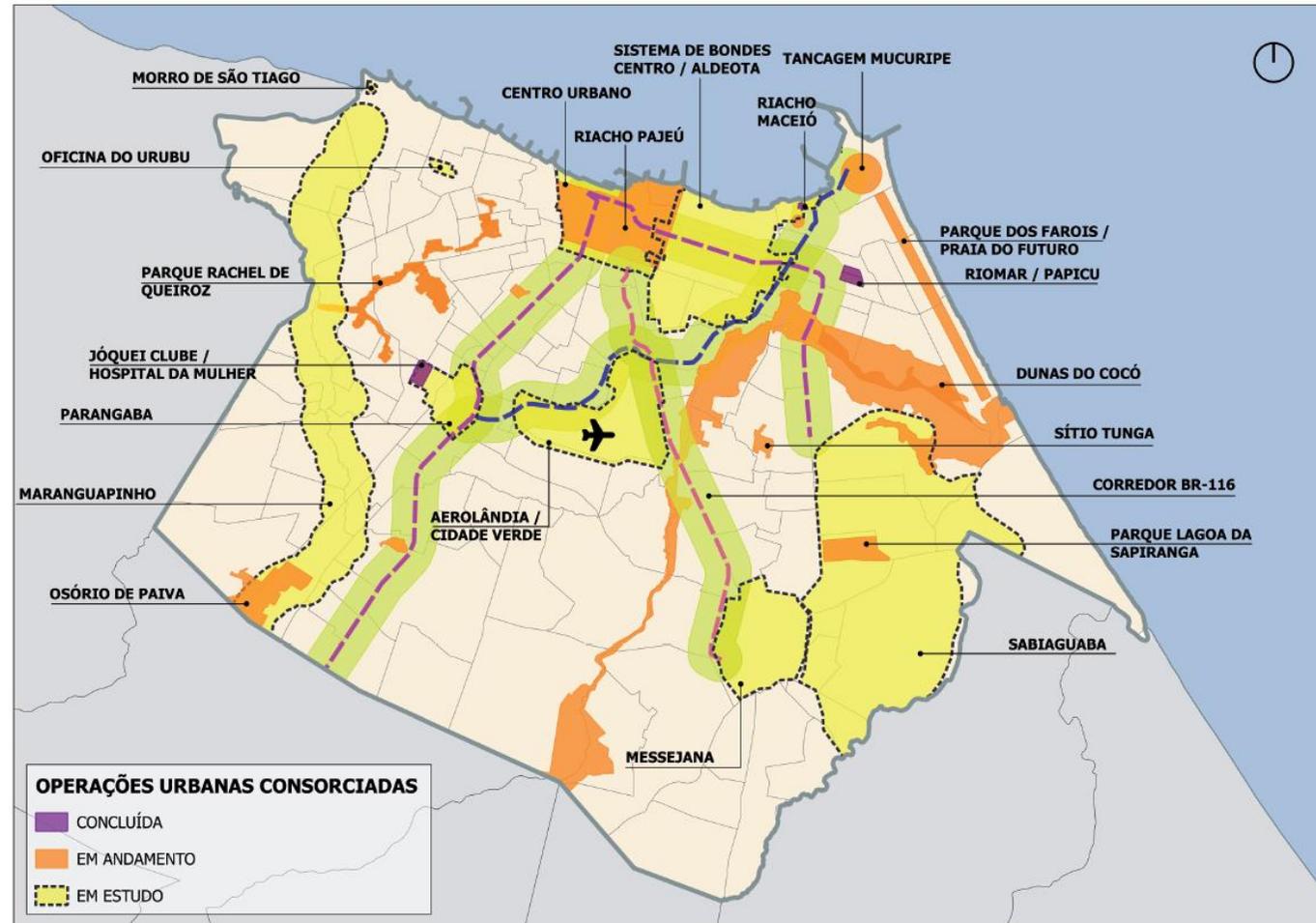
- a) **OUC Raquel de Queiroz** – tem o escopo de viabilizar a implantação do parque urbano, bem como promover transformações urbanísticas e ambientais nas proximidades do Parque Raquel de Queiroz – Em estudo;
- b) **OUC Pajeú** – Tem o objetivo de possibilitar o resgate da importância ambiental e histórica do Riacho do Pajeú, aliado à promoção da dinamização social e econômica do seu entorno – Em estudo;
- c) **OUC Centro e Praia de Iracema** – Apresenta-se como objetivo de potencializar o uso de uma área já bastante consolidada e que possui uma infraestrutura implantada, além de incentivar maior dinamização social e econômica, promovendo a diversificação de usos e valorização do Patrimônio Histórico e Cultural na região – Em estudo;
- d) **OUC Lagoa do Mondubim** – Tem o condão de requalificar a lagoa e o seu entorno, incentivando a diversificação de usos e serviços do bairro Mondubim – Em estudo;
- e) **OUC Cocó** – Objetiva-se proporcionar melhorias urbanísticas estruturantes em área social e ambiental sensível, visando a preservação dos recursos hídricos e áreas verdes – Em estudo;
- f) **OUC Praia do Futuro e Mucuripe** – Apresenta o escopo de proporcionar melhorias urbanísticas e ambientais estruturantes em área social e

ambientalmente sensível, bem como possibilitar maior dinamização social e econômica da região – Em estudo;

- g) **OUC VLT de Fortaleza** – Busca-se incentivar a diversificação de usos na sua área de influência, buscando desenvolvimento econômico, social e sustentável do território através do plano urbanístico, distribuindo de modo equilibrado os custos e benefícios dos resultados da OUC – Em estudo;
- h) **OUC Metrô de Fortaleza** – Tem como objetivo garantir o adensamento populacional e diversificação dos usos, proporcionando a viabilidade econômica da manutenção e operação da linha de Metrô de Fortaleza, de maneira a intensificar a eficiência dos transportes públicos – Em estudo;
- i) **OUC Porangabuçu** – Apresenta-se com o escopo de promover a consolidação dos Centros de Educação e Pesquisa na área de saúde, incentivando os usos diversificados de moradia, estadia, serviços e lazer a partir da ZEDUS existente na região – Em estudo (Mapa 10).

No eixo da **Desburocratização**, podemos destacar que este representa um dos maiores anseios dos administradores públicos, desde a concepção do modelo gerencial de Administração Pública. Contudo, o município de Fortaleza, pretende alcançar a meta, ambiciosa, de “município desburocratizado” até o final do ano de 2020. Para tanto, o município vem desenvolvendo em parceria com órgãos externos dos diferentes níveis de governo, para alcançar esta meta. De tal sorte, Fortaleza apresenta resultados positivos e vanguardista com o projeto “Fortaleza Online”, que nada mais é, do que uma plataforma *on-line* de serviços posta ao cidadão fortalezense. Esta plataforma se distingue das experiências desenvolvidas no país a partir da robustez de dados e indicadores de resultados, toda plataforma está calcada nos ditames de proporcionar mobilidade, acessibilidade, credibilidade, agilidade, responsabilidade compartilhada e transparência (Quadro 4).

Mapa 10 -Operações Urbanas Consorciadas– Fortaleza Competitiva



Fonte: Fortaleza Competitiva / PMF, Fortaleza, 2016. Adaptado.

Quadro 4 - Tempo de Espera para Cidadão – fortaleza competitiva

SERVIÇOS DO FORTALEZA ONLINE	PRAZO ANTERIOR	COM O FORTALEZA ONLINE
Consulta de Adequabilidade Locacional para Atividades Construção Civil	120 dias úteis	Imediata
Aprovação de Plano de Gerenciamento de Resíduos	60 dias úteis	48h
Isenção de Licença Ambiental para Atividades	30 dias úteis	Imediata
Licença para Atividades de Baixo Risco Sanitário	120 dias úteis	48h
Alvará de Funcionamento para Atividades de Baixo Risco Sanitário	120 dias úteis	48h
Alvará de Construção	60 dias úteis	48h
Licença Ambiental Simplificada para Construção Civil	45 dias úteis	48h

Fonte: Fortaleza Competitiva / PMF, Fortaleza, 2016, p. 46 – Adaptado.

Neste diapasão, apresenta-se para a população de Fortaleza dois outros serviços *on-line*: a) Avaliação automática do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); b) Portal do Contribuinte – que visa dar maior comodidade e praticidade ao cidadão que busca sua regularidade perante a Fazenda Pública Municipal.

Devemos trazer à baila os ensinamentos de Souza (2013, p.46) que sabiamente traz a diferenciação dos termos planejamento e gerenciamento, haja vista que remetem a situações temporais distintas, em que afirma que planejamento denota a ideia de futuro, “o que” se busca para as próximas gestões. Para tanto, os decisores políticos planejam as políticas públicas e intervenções no espaço urbano a partir de projeções para além do tempo presente. Em oposição, o gerenciamento parte do tempo presente, dos acontecimentos e crises que permeiam a contemporaneidade dos fenômenos urbanos. Assim, gerir significa “administrar uma situação dentro dos marcos e recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. Em resumo, podemos sintetizar dizendo que a Administração gerencia no presente o que foi planejado no passado.

Diante das premissas apresentadas a partir das políticas públicas, seja com o Programa Fortaleza Competitiva, seja em tantos outros programas desenvolvidos no município de Fortaleza, na esfera da mobilidade, saúde, lazer, educação, estão sendo aplicados numa cidade desigual, apartada e ainda jovem. Contudo, não se deve perder a chance de tentar acertar e buscar garantir as dimensões basilares da Carta de Atenas, bem como do piso vital mínimo esculpido na nossa Carta Política de 1988 aos cidadãos de Fortaleza. Entende-se que a gestão consorciada da cidade, nada mais é, do que a gestão desenvolvida a partir da solidariedade entre os seus e para os seus habitantes. Não se pode deixar o medo e o receio tolher iniciativas salutares de desenvolvimento da urbe, na busca em garantir um bem-estar urbano, assim, garantir um verdadeiro Direito à Cidade.

Valoroso destacar que a doutrina já enfrenta a matéria há algum tempo, asseverou Porter (1999), que o setor privado deve protagonizar as mudanças estruturais e estruturantes dos centros urbanos, onde os setores públicos e comunitários devem oportunizar um cenário favorável às ações privadas no território. O autor critica o modelo conservador da primazia do setor público em buscar reestruturar os centros urbanos, que na visão do autor é ineficaz, caro e mecanizado para o insucesso. Seguindo o estudo, Porter (1999) afirma que cabe ao setor

privado captar a vantagem competitiva dos centros urbanos e, somente assim, poderia capitanear as ações de revitalização das centralidades urbanas. Contudo, a visão de afastar completamente a presença do Estado à frente das ações de revitalização das centralidades urbanas é deveras criticada por parte da doutrina, em especial, Harrison e Glasmeier (1997) e David Harvey (1989). Ressalte-se que David Harvey coaduna com o pensamento de Porter em lançar luz ao setor privado como parceiro na condução das transformações do espaço urbano. Entretanto, Harvey defende o protagonismo do setor público na condução do processo de intervenção na urbe. O ponto de cisão entre o pensamento de Harvey e Porter dá-se no modo de entender o papel do Poder Público na revitalização de centralidades urbanas. O primeiro acredita na condução pelo Poder Público, consorciado com o privado, buscando uma concretude efetiva nas transformações necessárias no solo urbano, em especial, nos centros citadinos. Já o segundo defende arduamente o afastamento do Poder Público do controle das ações de desenvolvimento dos centros urbanos, haja vista que o autor entende que a máquina pública está engendrada para o insucesso, assim, o setor privado seria o foco, com seu *know-how* de excelência no gerenciamento de projetos e programas, onde o setor privado identificaria e exploraria as vantagens competitivas do tecido urbano. Dito isso, nos filiamos à tese defendida por David Harvey, que admite a participação efetiva do setor privado, mas sem afastar a importante assistência, orientação e condução (conforme o caso concreto) do Poder Público, haja vista que o autor defende a conjugação de forças pública e privada planejando estratégias, em parcerias, em favor de bem maior – a revitalização, reurbanização e reestruturação das centralidades urbanas – onde o privado pode e deve explorar as vantagens econômicas, mas sem afastar a supremacia do interesse público. Neste diapasão, Vargas e De Castilho asseveram que:

A melhoria da qualidade da vida urbana nos centros e o aumento da sua atração externa deveriam ser construídos para e por seus cidadãos, com o propósito de que a real vantagem competitiva, baseada no alcance ou na diferença das ofertas, jamais pudesse ser reproduzida. (VARGAS; DE CASTILHO, 2015, p. 46).

Evidencia-se que Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira ensinam que cabe ao Poder Público buscar a inovação na gestão urbana, pois “o espaço urbano é uma construção social e a gestão do poder público não pode se restringir a uma normatização burocrática, pois nesse caso, sem dúvida a eficácia

(tendo em vista o interesse público e social) ficará comprometida”. (MARICATO e FERREIRA, 2002, p.14)

Isto posto, fica evidenciada a importância dos instrumentos de gestão consorciada da cidade, notadamente, as Operações Urbanas Consorciadas, haja vista que compõem uma espécie de Parceria Público-Privada engendrada a possibilitar alternativas a escassez financeira do poder público municipal para prover mudanças estruturais no tecido urbano. De tal sorte, o município de Fortaleza apresenta-se como um dos municípios brasileiros que mais conseguiram estabelecer OUCs, mesmo com várias críticas e suspeições à implantação do instituto jurídico-urbanístico em análise. É bem verdade que, a implementação da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, no ano 2000, anterior ao Estatuto da Cidade, fez com que a primogênita experiência alencarina na utilização da OUC fosse marcada por percalços administrativos, legislativos e jurídicos. Contudo, apresenta-se a seguir, as nuances que cercaram a OUC *in casu*.

4 OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ

Nesta seção busca-se apresentar o Riacho Maceió e suas nuances históricas e geográficas, bem como a contextualização da área urbana objeto de intervenção por meio do instituto jurídico-urbanístico da Operação Urbana Consorciada.

Propõe-se a pesquisar os elementos e relações entre a área do Riacho Maceió e o município de Fortaleza, que configuram um espaço com qualidade urbana, de forma que possam ser aplicados para estimular a apropriação do espaço público, tendo como prioridade o deslocamento e a vivência na cidade.

Outrossim, temos o escopo de proporcionar uma maior compreensão dos atos normativos, administrativos e judiciais que permearam os mais de quatorze anos para implementação desta que foi a primeira experiência alencarina do uso da OUC como mecanismo de transformação urbanística de uma área.

Dito isso, o presente trabalho busca, de maneira despretensiosa, e, no entanto, exaustiva em si, preocupada com o apego à cientificidade da pesquisa, gerar conhecimento a partir de uma visão da cidade ao nível dos olhos (GEHL, 2013).

4.1 O RIACHO MACEIÓ E AS RAZÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA OUC

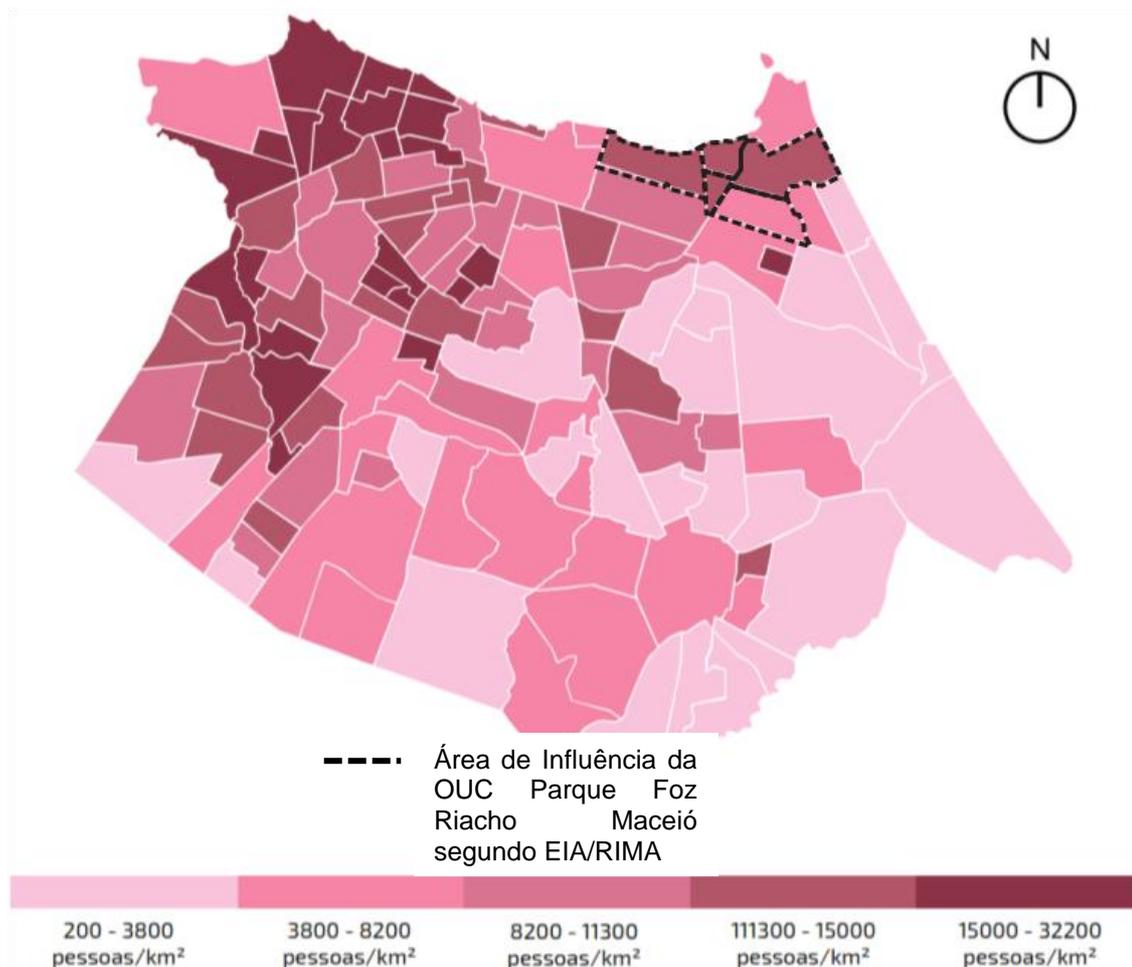
O Riacho Maceió é um afluente que nasce no bairro Papicu e tem sua foz³⁵ localizada no bairro Mucuripe (área de maior abrangência e objeto deste estudo), com todo seu percurso em área urbana. Podemos destacar que o bairro Mucuripe, figura como um dos 119 bairros da Cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, localizado na zona leste e teve sua origem na época das grandes navegações e do descobrimento do Brasil. Acredita-se que, em 1500, o navegador espanhol Vicente Pinzon desembarcou na enseada do Mucuripe e o batizou de Cabo de Santa Maria de *La Consolación* (Mapa 11).

O bairro, que por um longo período fora habitado massivamente por pescadores (patrimônio imaterial da região), ainda resiste à exploração econômica (área objeto de desejo imobiliário). No entanto, com o crescimento de Fortaleza e uma maior valorização da área litorânea, que fica próxima a um importante corredor

³⁵O local onde o riacho desemboca no oceano.

turístico, a Avenida Beira Mar, houve uma grande especulação imobiliária, a partir de 1950. Atualmente, o bairro, cuja população é de 13.747 habitantes, tem densidade demográfica de 192,56 (hab./km²) (IBGE, 2010).

Mapa 11 - Densidade Demográfica dos Bairros



Fonte: Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. 2016. Adaptado.

Podemos destacar como espaços urbanos característicos da região: o Porto do Mucuripe, a Igreja Nossa Senhora da Saúde, o Cemitério São Vicente de Paula, uma das estátuas de Iracema, o Morro Santa Terezinha. Alguns desses locais deixaram de ser visitados devido à falta de segurança. O Riacho Maceió, há cerca de três décadas, simbolizava um dos pontos de lazer e local de grande beleza natural da região.

De tal feita, o legislador municipal, sabedor da importância do manancial hídrico e sua contextualização histórico-social, tratou de instituir o Parque Ecológico

do Riacho Maceió, criado pela Lei Municipal nº 7.549, de 21 de junho de 1994, e regulamentado pelo Decreto nº 9.456, de 20 de julho do mesmo ano. Todos os atos da lavra do então prefeito Antônio Elbano Cambraia.

Contudo, a instituição do parque não saiu do papel. Assim sendo, o processo de urbanização desenfreado e desordenado da cidade trouxe diversas mazelas urbanas, dentre elas a degradação do Riacho Maceió. A ocupação precária de suas margens, somada à deposição criminosa de dejetos e de resíduos sólidos, provocou um assoreamento desastroso do riacho, bem como alagamentos rotineiros de toda a região (Figura 9).

A comunidade ribeirinha e circunvizinha sofria, ano após ano, com essa mazela urbana. As águas do riacho têm altíssimo nível de contaminação e colocam em risco a vida da comunidade local (Figura 10).

As ocupações irregulares das margens do leito do riacho ocasionaram a terraplanagem de toda a área, prejudicando o sistema de drenagem natural do riacho. O grupo de Moradores da área de influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, em síntese, identifica as moradias precarizadas no leito do riacho, conforme sinalizado abaixo:

Figura 9 – Evolução da Paisagem Urbana da Área Riacho Maceió



1972



1995



2001



2004

Fonte: SEUMA/PMF – Adaptado.

Figura 10 – Matéria Jornalística – Riacho Maceió

OPOVO

FORTALEZA-CE, SEGUNDA-FEIRA, 2 de fevereiro de 2004

FORTALEZA

7

RIACHO MACEIÓ

Lixo e entulho agravam risco de alagamento



A limpeza do riacho Maceió está sendo executada, mas a areia e o lixo retirados permanecem até ontem de manhã em frente às casas. Os moradores da Travessa Jangadeiro, no Mucuripe, estão revoltados e temem que o material volte a obstruir o riacho provocando novos alagamentos

A situação dos moradores da Travessa Jangadeiro, no Mucuripe, é crítica. As famílias, que moram às margens do riacho Maceió, que passa na área, ainda estão limpando o que restou. Na última quinta-feira, elas tiveram as casas completamente alagadas em consequência da chuva que fez transbordar o riacho. Agora, elas enfrentam outro problema. Todo o material retirado de dentro do Maceió pelas equipes da Prefeitura de Fortaleza, continuava ontem em frente às casas.

A limpeza do riacho teve início um dia após a chuva de 250 milímetros. No último sábado, 31, o trabalho prosseguiu. Além da retirada de lixo, também está sendo executado o alargamento do canal. Segundo os moradores, houve a promessa de que no mesmo dia as caçambas levariam o material recolhido. Eles temem que a areia, os galhos de plantas, os sofás, pedaços de madeira, colchões danificados pela chuva, voltem para dentro do riacho.

Tereza Cássia Freire, que é dona de casa e tem oito filhos pequenos, confessa que gostaria de deixar o local, mas não tem condições financeiras para pagar aluguel. "É preciso retirar esse lixo urgente, antes que comece a chover e a casa da gente seja invadida pelas águas de novo", alerta. Esse é também o sonho de Irene da Silva, um filho, e moradora de vila na Travessa Jangadeiro. Das seis casas, apenas duas estão ocupadas. "Todo mundo está deixando com medo do alagamento e se eu pudesse faria o mesmo".

O estudante Roberto Padilha também está revoltado com o problema. "Já sofremos tanto



Limpeza do riacho Maceió foi realizada, mas o entulho deixado no local: risco de novo alagamento

aqui, perdemos tudo e ainda temos que suportar um muro de lixo na frente da casa". Muitas famílias reclamam que estão sem alimentos e dormindo no chão porque perderam as redes e colchões.

A chefe do Distrito de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva Regional (SER) II, Marília Gadelha, diz que a limpeza do riacho Maceió prossegue por toda esta semana e que hoje as caçambas estarão recolhendo o

material retirado. Segundo ela, o órgão mantém equipes de plantão e que em caso de urgência são acionados. Ela afirma que todas as providências estão sendo adotadas e que os moradores não serão prejudicados.

Fonte: Jornal O Povo, Fortaleza – CE, 2004.

Existia um terreno baldio, onde o riacho passava ao meio, todo o lixo era jogado no riacho e nas suas margens. Nas margens do riacho existiam muitas ocupações e também na sua proximidade, quando chovia, inundava as casas até 200 metros da margem, muito mato e sujeira, não tinha rede de esgoto, existiam muitas gambiarras de iluminação, insegurança, roubavam na beira-mar e corriam para o matagal se esconder. Todos os

moradores apenas 10% que tinham móveis, tv e até o que comer, existia um acúmulo de famílias em uma única residência. (MOR – 02)

Era um casebre de palha de tábuas e de barro, o riacho quando enchia passava dentro de casa, poucos tinham iluminação, muitas sacolas de lixo que a correnteza do riacho trazia para a porta das casas, poluição. Vivíamos em condições precárias de vida, passávamos muita necessidade. (MOR – 04).

Era bom de morar. Só morava família, o riacho corria no meio das nossas casas, só que quando chovia enchiam as casas de água. (MOR – 06).

Ressalta-se, ainda, que a falta de provisões habitacionais adequadas, representam o fator preponderante para ocupação irregular dessa área de risco. Merece destaque a fala abaixo:

Claro, que se a pessoa não tem onde morar, ela vai procurar um lugar para se instalar e ela vai procurar de acordo com as conveniências dela. Então, como nos falta uma política pública séria de regularização fundiária, termina, muitas vezes, essas áreas sendo comprometidas por ocupações indevidas (GPMFOR – 01)

Os diversos episódios de alagamento, assim como outras catástrofes da região, ocasionados pelas cheias do Riacho Maceió, foram objeto de diversas matérias jornalísticas. Dentro da área de influência direta do Riacho Maceió, temos um dos maiores polos geradores de turismo da cidade de Fortaleza: a Avenida Pres. John Kennedy, ou somente Avenida Beira Mar. Contudo a degradação do Riacho Maceió tem ceifado a imagem da região e, com isso, deixado de gerar também divisas ao município de Fortaleza. A Prefeitura Municipal de Fortaleza, por seu órgão de Defesa Civil, caracterizou a área como de risco urbano.

Segundo as informações do Estudo de Impacto Ambiental (GURGEL, 2008, p. 20), o trecho do Riacho Maceió objeto da presente análise possui uma largura média de 8,25m e uma extensão de aproximadamente 190,0m, numa área de cerca de 16.691,77m², no eixo macrodrenante da Sub-Bacia A-6, conforme classificação do Plano de Drenagem da Região Metropolitana de Fortaleza.

4.2 A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ

Como já abordado neste trabalho, as normas que regem o direito urbanístico visam a garantir melhores condições de vida à sociedade, utilizando-se de uma organização eficiente dos espaços, apesar do prejuízo à coletividade em face do seu direito estar sendo negligenciado. Como bem asseverou Hissa e Araújo (2017, p. 3) “a Operação Urbana Consorciada (OUC) é o principal instrumento urbanístico que viabiliza as parcerias público-privadas para intervenções urbanas no Brasil”.

Tudo que se refere ao uso e ocupação do solo urbano está afeto ao Município do qual pertence o Estado-membro. Portanto a instituição da Operação Urbana Consorciada é o instrumento utilizado para materialização do desenvolvimento sustentável, além de vincular a ideia de que a ordenação do uso e ocupação do solo se torna primordial ao planejamento urbanístico.

O Direito classifica que o planejamento deve incidir sobre todo o território do Município. Entretanto, a regulação terá que seguir os limites quanto aos aspectos da dinâmica do solo que venham influenciar a vida urbana. Daí a preservação dos recursos ambientais, que se mostram fundamentais para os habitantes das cidades, como é o caso de mananciais de água, que servem ao abastecimento e se localizam em área urbana, além do que podem/devem ser objeto de regulação pelo direito urbanístico.

Com o advento da Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDUFOR, neste ato positivando o instrumento da Operação Urbana Consorciada no ordenamento jurídico-urbanístico alencarino, despertou do setor público interesse em reabilitar áreas com grande representatividade para urbe, que até então a municipalidade não detivesse recurso para tal, em contrário senso, atraiu interesse do setor privado com objetivo na implementação do novel instituto urbanístico, em áreas com potencial econômico, onde até então, não dispunham de mecanismos que viabilizassem alterações de parâmetros urbanísticos.

Todavia, devido à desconfiança e à instabilidade política que o país passava ao longo conta do processo de redemocratização, por conta da queda de um presidente e diversos fatores econômicos, esse instituto passou mais de oito anos para ter sua primeira experiência no município de Fortaleza.

Os estudos para implantação da OUC Parque Foz do Riacho Maceió datam de meados de 1997 (GURGEL, 2008) tiveram início com o interesse do proprietário dos terrenos, empresa privada Nordeste Participações Ltda. (NORPAR)³⁶, que, posteriormente, no ano de 1999, buscou tratativas junto à Prefeitura Municipal de Fortaleza – PMF, por meio do extinto Instituto de Planejamento do Município – IPLAM (Proc. n° 378/99), verificando as contrapartidas necessárias e a legalidade para efetuar uma intervenção urbana naquela área, permitindo a ocupação dos terrenos na margem do riacho (área de proteção ambiental), bem como de imóveis da empresa que se encontravam invadidos por ocupações irregulares, como se constata da observação a seguir alinhada:

[...] o Riacho Maceió, que era uma área degradada que precisava de uma obra cara de drenagem e a própria recuperação, a retirada dos moradores que estavam em área de risco, as pessoas estavam morando em cima mesmo do riacho, e a prefeitura tinha outras demandas, outras prioridades, o projeto não iria sair do papel nunca, eu lembro que desde o 1970 que já havia o decreto criando o Parque do Riacho Maceió e nunca havia ido para frente, uma coisa e outra e deixava de ser prioridade. (GPMFOR – 03)

Na visão de Sousa e Pacheco (2012, p. 26):

[...] toda a legislação pátria deixa claro que a propriedade deverá estar em consonância com os anseios sociais, seguindo a esteira civilista de pensamento, onde o interesse coletivo se sobrepõe ao direito individual, com vistas ao atendimento das aspirações da sociedade.

É terminantemente defeso a todo e qualquer cidadão construir/ocupar sem permissão legal, haja vista o ordenamento urbanístico e ambiental ser de natureza coletiva, devendo prevalecer sobre o particular, conforme preceitua o princípio da supremacia do interesse público.

À época, o IPLAM já possuía a intenção de realizar uma urbanização no Parque Foz do Riacho Maceió, especialmente em virtude de promover a continuidade das obras de saneamento realizadas à montante do Riacho Maceió pelo Governo do Estado, através do Programa SANEAR³⁷. Assim, a obra de requalificação da foz passaria para a responsabilidade da Prefeitura Municipal de

³⁶ NORPAR – Nordeste Participações Ltda. Empresa privada inscrita no CNPJ n° 02.457.106/0001-44, situada na Rua José Napoleão, n° 145, conjunto 601, Meireles, CEP 60170-210, Fortaleza-CE.

³⁷ SANEAR – Programa de Infraestrutura Básica de Saneamento de Fortaleza

Fortaleza, permitindo reabilitar ambientalmente esse trecho amplamente degradado ao longo de seu leito e de sua foz, em seu litoral Norte.

De tal sorte, a primeira Operação Urbana Consorciada da cidade foi aprovada por Lei Municipal, com supedâneo nos artigos 10, 11 e 12 do PDDUFOR e no artigo 11 da Lei de Uso e Ocupação do Solo; teve como escopo principal a revitalização ambiental e a urbanização da foz do Riacho Maceió, com criação e manutenção de um parque público urbano, a ser concretizada pela empresa NORPAR, requalificando um recurso hídrico importante da cidade.

A Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, estabeleceu diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de recursos do grupo empreendedor da iniciativa privada, Nordeste Participações Ltda. (NORPAR). A referida Operação Urbana Consorciada teve como objetivo a recuperação da foz do Riacho Maceió e o incremento da ocupação ordenada do espaço urbano, haja vista que dentre as contrapartidas do poder público, estava permissão para a construção de empreendimento imobiliário destinado à moradia e à atividade hoteleira pelo grupo empreendedor privado, coparticipante indicado na legislação.

A área objeto da proposta de OUC está inserida na poligonal formada pelas vias: Av. Presidente John Kennedy (Av. Beira Mar); Rua Senador Machado; Travessa Caetano e Rua Tereza Hincó; encontra-se localizada, segundo a Lei nº 7.987/96, parte em Área de Preservação Ambiental e parte em Área de Proteção Ambiental, conforme descrito no Anexo 01 da Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000. (Mapa 12)

O projeto está em uma área de mais de vinte mil metros quadrados, constituído de terras do empreendedor, bem como do município de Fortaleza. Ressaltar que, com o escopo de gerar uma transformação urbana, a partir da efetivação do Parque do Riacho Maceió, com abertura de via paisagística³⁸ e implantação de equipamentos comunitários criou-se controvérsias políticas e embates nas esferas legislativas e jurídicas, onde será melhor exposto em linhas

³⁸Via paisagística: via com limitado padrão de fluidez, com o objetivo de valorizar e integrar áreas especiais, preservação, proteção, faixas de praia, recursos hídricos, dunas e orla marítima. (art. 224, VI, da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996).

futuras. Contudo, o projeto é qualificado como intervenção de interesse público (Figura 11).

Nas digressões dos moradores das áreas de influência da OUC in casu, destaca-se que a OUC Parque Foz do Riacho Maceió tomou de assalto os residentes daquela porção da cidade, haja vista que os moradores não participaram dos estudos e da concepção do projeto, mas tão somente da implantação, como se observa nas falas abaixo:

Nós tivemos na assembleia e na casa da Raimundinha (líder comunitária), e tivemos orientação dos vereadores, existia pessoas responsáveis da própria comunidade que ajudavam na negociação, junto da empresa na compra dos imóveis, teve gente que ganhou mais dinheiro que outras. (MOR – 03)

A ideia veio para nós depois de uma alagação que deu em 2007, ficou tudo tão inundado; foi assim que a prefeitura apareceu dizendo que ia indenizar para podermos sair de lá, mas depois de uns anos foi a construtora que nos indenizou. (MOR – 05)

Mapa 12 – Riacho Maceió – Situação Atual



Fonte: SEUMA/PMF.

Figura 11 – OUC do Riacho Maceió



Fonte: SEUMA/PMF – Adaptado

Todavia, a OUC do Parque Foz do Riacho Maceió pertenceu ao grupo de obras mistas, na forma de um Parque Público Municipal, uma vez que ao parceiro privado coube a obrigação de dar uma área de cerca de 19.873,19m², que incorporando-a ao patrimônio municipal, tornando-se de domínio útil da municipalidade. Salienta-se, ainda, a obrigação acessória de manter o Parque pelo prazo de dez anos, a contar da data de entrega efetiva à municipalidade.

Na proposta da NORPAR, enviada ao IPLAM, consta a doação das terras do empreendedor para o município de Fortaleza; a execução das obras de drenagem do Riacho Maceió no trecho da OUC; a implantação do Parque do Riacho Maceió; o estabelecimento das vias e passeios circundantes ao Parque e a aquisição e desocupação dos imóveis edificadas em terrenos de propriedade do empreendedor. (Mapa 13)

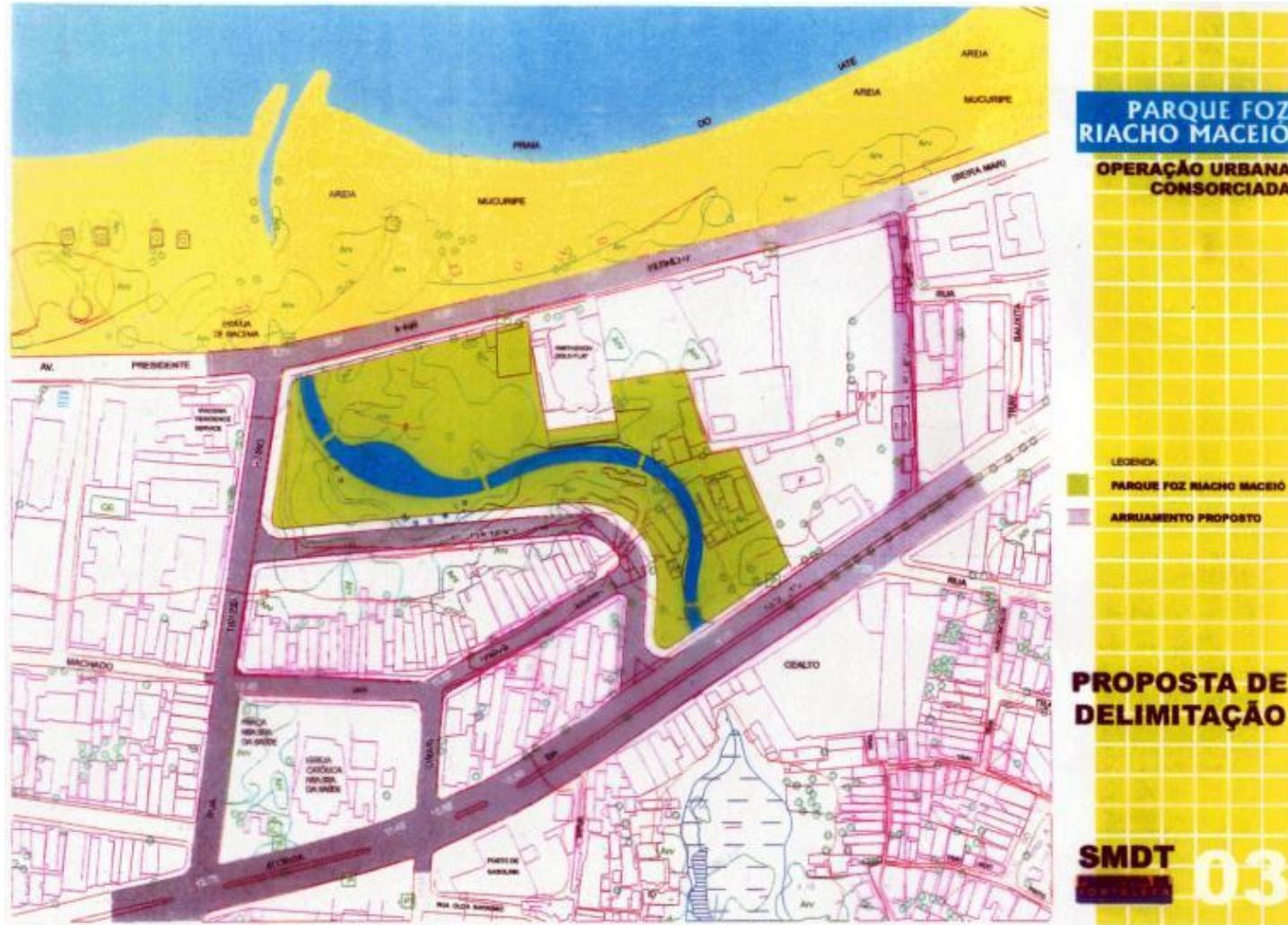
Oportuno descrever que a área total do empreendimento é de 26.690,31m², sendo que 16.691,77m², correspondentes a 62,54%, destinados à implantação do Parque Urbano Foz do Riacho Maceió, outros 3.181,42m², correspondentes a 11,92%, destinados para o sistema viário básico, e uma área de 6.817,12m², consoante a 25,54% localizados na vizinhança imediata, ocupada por empreendimentos de natureza privada (complexo hoteleiro e edifício de apartamentos), exploráveis comercialmente.

Quadro 5 – Resumo de Áreas

Uso Comum	Área Total do Terreno	26.690,31m ²
	Área Utilizada para Pq. do Riacho Maceió	16.691,77m ²
	Área de Sistema Viário	3.181,42m ²
Ativ. Privada	Área Remanescente	6.817,12m ²

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mapa 13 – Proposta de Delimitação



Fonte: SEUMA/PMF.

É importante salientar que, se desprende do plano de investimentos e com base na atualização monetária atual, os custos totais das intervenções desenvolvidas na OUC Parque Foz do Riacho Maceió foram na ordem de sete milhões de reais, tudo em consonância com as informações fornecidas pelo Sinduscon-CE (ALBUQUERQUE, 2015, p.123)

O processo para execução da Operação Urbana Consorciada do Parque Foz do Riacho Maceió foi hercúleo e muito traumático para todas as partes envolvidas, notadamente, para as famílias residentes nas moradias às margens do riacho. Um processo que decorreu mais de uma década, com querelas administrativas e judiciais. As intervenções propostas ocorreram em terrenos próprios da empresa, cuja parcela foi doada ao município e incorporada à área do parque, nos termos do que foi ajustado com o ente público. Merece relevo a fala dos moradores entrevistados, abaixo:

No início foi muito tumultuado, pois os moradores sofreram pressão por parte dos representantes das empresas e, como eram leigos com relação à propriedade a terra, então o Ministério Público e os Direitos Humanos e os políticos tentaram amenizar a situação, foram muitas reuniões, audiências públicas. Teve também a mudança de gestão que foi da Luizianne e ficou do lado dos moradores pela valorização dos moradores, então começou a remoção com as residências e a 3ª fase foram os moradores que moravam mais fora da margem e que melhor tinham poder aquisitivo. (MOR – 02)

Chegaram e mandaram o povo sair das casas, depois indenizaram as pessoas, demorou porque há mais de 20 anos que tínhamos essa proposta, sempre vinham medir, mas demorou mesmo bastante tempo. (MOR – 06)

O restante foi destinado a uma via paisagística no entorno do parque e do empreendimento imobiliário que será construído naquela localidade. Trazemos a fala do representante do consorciado privado da OUC em estudo:

[...] o que a prefeitura fez na época, a prefeitura colocou o mesmo potencial construtivo do nosso terreno, para o pouco que sobrou, colocou o mesmo potencial que qualquer terreno ali na Beira-Mar teria, o problema é que sempre, quem quiser fazer algo diferente, algo de impacto, mude ou transforme, mude a vida das pessoas sempre vai ser vítima desse tipo de argumentação. (CP – 01)

Destacar que fora atestada pela Gerência Regional da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) a inexistência de área de domínio da União ou do Estado do Ceará envolvida na área da OUC do Parque Foz do Riacho Maceió (Mapa 14).

Como obrigação do ente público, no caso a Prefeitura Municipal de Fortaleza, foi atribuída a responsabilidade de liberar o terreno remanescente de propriedade da NORPAR, para construção de edifício com índice de aproveitamento³⁹ quatro, de acordo com o Zoneamento Urbano vigente à época para a Zona de Orla Marítima Meireles/Mucuripe⁴⁰. Sobre esta temática merece realce a fala abaixo:

Foi o que viabilizou a requalificação, a mudança de zoneamento, permitindo o aumento do potencial construtivo de uma área correspondente a 25% do nosso terreno, permitiu que nós pudéssemos investir na remoção das 80 famílias que estavam ali naquela zona de risco e na implantação daquele parque público em 75% da área, então o instrumento da OUC, sem esse mecanismo, jamais poderia ter sido viável realizar esse projeto, a Prefeitura não investiu nem um real e recebeu uma área de 20 mil metros quadrados, urbanizada com manutenção por nossa conta durante dez anos, mas pretendemos renovar por mais dez anos e depois, para vida toda. Foi viável por isso e nós removemos aquelas famílias de uma forma sem intervenção nenhuma da prefeitura, em uma negociação direta, pagamos em dinheiro, cada um foi comprar sua casa, na região mesmo, pagamos valores elevados inclusive, chegamos a pagar ali 3 milhões em uma casa, a última casa, a da esquina, começamos a pagar 30 mil e o preço foi subindo, o pessoal especulou. (CP – 01)

³⁹Índice de Aproveitamento - é o quociente entre a área parcial de todos os pavimentos do edifício e a área total do terreno (art. 2, LXXXIV, da Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996).

⁴⁰Segundo o Plano Diretor de 1992, a área de preservação é não edificante e a área de proteção tem como parâmetros principais o Índice de Aproveitamento (IA) 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 IA passa a ser 3 e a altura máxima passa a ser 72m (ROSA, HOLANDA, 2017, p. 19).

A Planta do Parque do Riacho Maceió fora de autoria do arquiteto Otacílio Teixeira, servidor da Prefeitura Municipal de Fortaleza (Mapa 17).

De posse dos fundamentos elencados nos itens anteriores, foi elaborada uma minuta de Projeto de Lei e enviada à Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, com o intento de ser revisada e formatada como Mensagem do Chefe do Poder Executivo.

Neste momento, a partir dos estudos que fizeram constar no processo administrativo, e agora, encampados em Projeto de Lei, temos que destacar que foi apresentado aos edis da capital cearense a utilização do instituto da Operação Urbana Consorciada, com escopo de utilizar o papel de instrumento gerador de democratização do espaço urbano, mesmo que conjugada com contrapartida à iniciativa privada. Pois, apregoa-se a reurbanização de uma área marcada pela degradação urbanística e ambiental, onde o poder público não dispunha de capacidade financeira para encampar as intervenções necessárias, passando a enxergar na OUC uma via jurídica, com reais possibilidades de lograr êxito na transformação de um espaço de desvalia em uma nova área de convivência urbana.

Assim, podemos destacar que a Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, é oriunda do Projeto de Lei nº 0245/2000, encaminhado por Mensagem do Chefe do Poder Executivo nº 0032/2000, de autoria do Prefeito Municipal, à época, Juraci Vieira de Magalhães, protocolizada na Câmara Municipal de Fortaleza no dia 23 de novembro de 2000, seguindo-se à tramitação regular.

Mapa 17 – Projeto do Parque



Fonte: SEUMA/PMF.

Depois de protocolizada, a proposição fora enviada ao Plenário para a devida ciência e conseqüente distribuição à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 05 de dezembro de 2000, sendo aprovado o regime de urgência da matéria em verga. Já na comissão, o Presidente da Câmara designou o, à época, Vereador Átila Bezerra para apresentar o relatório sobre a matéria, transformando-a em Parecer, no mesmo dia, com a deliberação da indigitada Comissão Técnica. Assim, fora imediatamente remetida ao Departamento Legislativo e incluída na Pauta da Sessão Deliberativa do dia 07 de dezembro de 2000; sofreu a aprovação em 1º turno, com 25 votos favoráveis, 4 votos contrários e 3 abstenções, bem como incluída na Ordem do Dia da Sessão Ordinária do dia 12 de dezembro daquele ano, a fim de ser apreciada em 2º turno, que novamente fora aprovada com o seguinte resultado: 24 votos favoráveis, cinco votos contrários e uma abstenção.

Aprovada a matéria em 2º turno, imediatamente encaminhou-se à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para a confecção da sua Redação Final, cuja aprovação pelo Plenário da Câmara Municipal de Fortaleza se deu no dia 13 de dezembro de 2000. Na mesma data, foi encaminhada a Sanção ou Veto do Chefe do Poder Executivo, por meio do Ofício nº 2585/00 – DIEXP, conseqüentemente sancionada no dia 26 de dezembro de 2000 e publicada no Diário Oficial do Município nº 11.997, páginas 1 a 3.

Posteriormente, a matéria sofreu uma republicação por incorreção no dia 04 de fevereiro de 2002, publicada no Diário Oficial do Município nº 12.267, páginas 1 a 6, haja vista que na publicação original os anexos não haviam sido publicados integralmente.

Acentua-se a fala do representante do poder legislativo municipal sobre a OUC em estudo, onde se depreende a finalidade da aprovação da matéria legislativa, em síntese, pode-se notar que o legislador de piso ao aprovar a OUC Parque Foz do Riacho Maceió nutria um desejo de mudança daquela porção da cidade, como observa nas linhas abaixo:

Se você perguntar a quem utiliza aquela área lá, pode perguntar se está melhor hoje ou como era antes, claro, eu era um frequentador da área e acho que hoje eu tenho mais segurança, eu posso conversar, eu posso ir comer um peixe lá em frente, então uma área degradada daquela, poluída, o riacho poluído foi recuperado graças a uma visão do prefeito que entendeu que aquilo ali, se ele tivesse dinheiro da iniciativa privada, ele ia recuperar uma área, doar à cidade uma área e dar um benefício, em contrapartida disso, a quem estivesse investindo e isso é o que foi feito. (PMFOR – 01)

Porém, a lei de criação da OUC foi atacada judicialmente⁴¹. A constitucionalidade da norma foi questionada, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará, na data de 10 de novembro de 2008, apresentou “Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar”, fundamentada no art. 127, III, da Constituição do Estado do Ceará de 1989, cumulativamente às disposições do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em face da Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, alegando afronta aos arts. 26, 28, II, 154, 213, 288 e 289 da Constituição do Estado do Ceará, cumulativamente ao art. 95, §1º, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

O órgão ministerial entendeu haver dissonância entre a instituição de Operação Urbana Consorciada e as diretrizes estabelecidas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Segundo a Procuradoria-Geral de Justiça, a Lei Municipal *in casu* não previu alguns requisitos essenciais do Estatuto da Cidade: a) estudo prévio de impacto de vizinhança; b) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; c) forma de controle pela representatividade da sociedade civil. Igualmente, apontou a afronta direta ao disposto no art. 130 da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

Em sua análise minuciosa, a Procuradoria-Geral de Justiça teceu duras críticas ao bojo da Lei Municipal. Dentre elas, destacam-se as seguintes: existência de “vícios insanáveis”, tentativa de promoção de transformações urbanísticas sem a devida consideração dos impactos que tais mudanças

⁴¹Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0028413-06.2008.8.06.0000.

provocariam na vida das pessoas e a “consequência que o ‘aformoseamento’ da foz do Riacho Maceió trará para o já combalido ecossistema de Fortaleza”.

Sob o ponto de vista formal, como parâmetro de constitucionalidade para o texto constitucional estadual, alegou-se afronta direta ao princípio da legalidade. Existiriam, assim, “vícios incontornáveis de inconstitucionalidade sob o aspecto formal e sob o ângulo material”, o que provocaria expressa vulnerabilidade à supremacia da Constituição Estadual, enquanto considerada como “expressão máxima do ordenamento estadual”.

O órgão ministerial afirmou a incompetência legislativa do Município para edição de matéria que trate de direito urbanístico, tendo por fundamento a disposição do art. 24, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Aos Municípios caberia tão somente a competência residual suplementar, naquilo que coubesse ao ente, o que lhe competiria promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, II e III do texto constitucional). Não poderiam os Municípios, portanto, editar normas que afrontassem diretamente as disposições estabelecidas por legislação federal e estadual.

A Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 28, II, também determina que compete aos Municípios “*suplementar a legislação federal e estadual, no que couber*”. Nesse sentido, haveria ofensa direta da legislação municipal que estabelecesse Operação Urbana Consorciada sem o devido atendimento ao art. 33, da Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, em seu texto, também expõe uma preocupação com a real finalidade da Operação Urbana Consorciada prevista na Lei Municipal nº 8.503/00. Tratar-se-ia, segundo a ação, de um “verdadeiro rito de passagem para a implantação de megaempreendimentos, em clara afronta ao interesse público, e clarividente vulneração ao caráter social da política urbana previsto nos artigos 288 e 289 da Constituição Estadual”. Segundo as disposições do texto constitucional estadual, as diretrizes emanadas por lei, para a política pública, possuiriam como objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais de cidades, cabendo-lhe, inclusive, garantir o bem-estar dos munícipes. Sua execução deve estar condicionada ao direito de todo cidadão à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à energia elétrica,

ao gás, ao abastecimento, à iluminação pública, à comunicação, à educação, à saúde, ao lazer e à segurança.

Por fim, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará pediu na Ação Direta de Inconstitucionalidade a concessão de medida liminar para a suspensão imediata do teor da Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, e, conseqüentemente, a declaração de inconstitucionalidade da lei, atribuindo à decisão efeitos *erga omnes*⁴² e *ex tunc*⁴³, por afronta direta aos arts. 26, 28, II, 154, 213, 288 e 289 da Constituição do Estado do Ceará de 1989.

A Câmara Municipal de Fortaleza, por meio de sua Presidência, manifestou-se no sentido de reconhecer a legalidade dos fundamentos para a edição da Lei Municipal nº 8.503, de 2000, sob os termos do arts. 10 e 11 da Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, e o art. 11 da Lei Municipal nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, compreendendo a “devida lisura” e a obediência aos trâmites legais no processo legislativo que culminou na edição da lei municipal, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Município de Fortaleza foi devidamente intimado por sua Prefeita, Sra. Luizianne de Oliveira Lins. Todavia, não apresentou manifestação, decorrendo-lhe o prazo legal, na data de 13 de julho de 2009.

A Procuradoria-Geral do Estado do Ceará apresentou manifestação acerca da constitucionalidade da Lei Municipal em estudo. Em seus termos iniciais, a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará apresentou argumentos pelo não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo por fundamento a disposição do art. 125, §2º, da Constituição do Estado do Ceará. A alegativa de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal nº 8.503, de 2000, em face da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município feriria o próprio mandamento do texto constitucional estadual, pois não poderia “a ação ter sido ajuizada sob o fundamento de contrariedade entre uma lei municipal e essas espécies normativas (Lei Orgânica Municipal, Lei Federal e Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)”, o que caberia, tão somente, a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual. Segundo a Procuradoria, “a Ação

⁴²*Erga omnes*: que tem efeito ou vale para todos (diz-se de ato jurídico).

⁴³*Ex tunc*: com efeito retroativo.

Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal só é cabível quando violar dispositivo da Constituição Estadual”.

A Procuradoria-Geral do Estado do Ceará afirmou em sua manifestação do não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade quanto “à suposta ofensa aos arts. 26, 154, 288 e 289 da Constituição Estadual”. Segundo o órgão, a Lei Municipal nº 8.503, de 2000, poderia ter ofendido os dispositivos do texto constitucional estadual, porém de forma indireta, o que não seria suficiente para o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dessa forma, passa a discorrer quanto à análise de cada dispositivo alegado como ofendido pela legislação municipal em questão. Segundo a Procuradoria, baseada em entendimento do Supremo Tribunal Federal, a ofensa indireta aos dispositivos da Constituição do Estado do Ceará não justificaria o ajuizamento de uma ação de controle, pois “qualquer contrariedade a uma lei resultaria necessariamente em contrariedade à Constituição, virando pelo avesso o fundamento para a instauração de uma ADI”.

Quanto à ofensa ao art. 213 da Constituição do Estado do Ceará de 1989, a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará afirmou não existir fundamentação para sua alegativa, baseando-se nos arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 9.868, de 1999, que refletiria a inépcia da petição inicial por falta de argumentação suficiente para o exercício do controle de constitucionalidade.

Por fim, a Procuradoria também refutou a alegativa de suposta ofensa ao art. 28, II, da Constituição do Estado do Ceará, no trato à competência municipal de legislar apenas na esfera suplementar à legislação federal e estadual. Segundo o órgão, a Lei Municipal nº 8.503/00 foi publicada em data anterior à publicação da Lei Federal nº 10.257/01, e a republicação daquela não ensejaria a existência de parâmetro posterior, tendo suas modificações limitadas às incorreções, sem qualquer alteração substancial. Assim, a legislação municipal anterior à legislação estadual e federal representaria uma legislação suplementar, pela ausência destas duas últimas.

Na data de 22 de fevereiro de 2010, foram os autos processuais encaminhados para a Seção Judiciária Civil para a juntada de petições e realização de expedientes necessários. Tratava-se da juntada da petição da empresa Nordeste Participações Ltda. (NORPAR), requerendo ao juízo a sua

admissão como *amicus curiae*⁴⁴, a extinção do processo sem resolução do mérito em razão da impossibilidade jurídica do pedido e a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo reconhecimento da constitucionalidade da Lei Municipal nº 8.503, de 2000.

O seu interesse estaria configurado em razão de ser a empresa o sujeito determinado pelo Poder Público na Lei Municipal nº 8.503, de 2000, para a realização da Operação Urbana Consorciada.

Depois de relatados os fatos, a NORPAR alegou a competência do Município para legislar sobre direito urbanístico. Alega, ainda, que a Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000, período anterior ao da vigência da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e sua republicação trataram de incorreção formal. Assim, a legislação municipal não poderia atender aos requisitos presentes na legislação federal ainda não vigente, mas estaria abalizada pelo cumprimento das disposições do art. 182 e 183 do texto constitucional, bem como as determinações expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambas anteriores à vigência da Lei Municipal nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000.

Por fim, a empresa NORPAR em sua manifestação afirma que a maior prejudicada com eventual decretação da inconstitucionalidade da Lei Municipal *in casu* seria “a comunidade fortalezense, beneficiária da operação consorciada Parque Foz Riacho Maceió”.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em consequência ao Despacho do Desembargador Relator, depois de intimada, manifestou-se pelo prosseguimento do feito. Argumentou a inexistência de perda superveniente do objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista que o “interesse jurídico na apreciação de sua (Lei Municipal nº 8.503, de 2000) constitucional persiste, notadamente em face dos efeitos perenes que suas disposições acarretam”.

Na data de 21 de junho de 2015, foram os autos processuais redistribuídos para a Relatoria da Desembargadora Lisete de Sousa Gadelha, sendo-lhes conclusos na data de 04 de agosto de 2015. Ação Direta de

⁴⁴ ***Amicus curiae*** ou amigo da corte ou também amigo do tribunal (***amici curiae***, no plural) é uma expressão em latim utilizada para designar uma instituição que tem por finalidade fornecer subsídios às decisões dos tribunais, oferecendo-lhes melhor base para questões relevantes e de grande impacto.

Inconstitucionalidade ainda carece de julgamento e a lei vergastada encontra-se em plena vigência normativa.

O Grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, com representantes dos órgãos de licenciamento ambiental e controle urbano, bem como por membros da procuradoria do município, são uníssomos em discordar da presente Ação de Inconstitucionalidade, conforme sinalizado a seguir:

Olha, eu acho que esta ação, ela é um equívoco por vários motivos. Primeiro, porque, veja bem, a lei da operação urbana é de 2000 e o Ministério Público ingressou com uma ação em 2008, nós tivemos aí 8 anos em que nada aconteceu e eu não vejo em que medida houve essa afronta ao interesse público muito menos às regras do Estatuto da Cidade, se vai viabilizar a implantação de megaempreendimento isso é supernormal, é para isso que esses instrumentos servem, são instrumentos mesmo destinados a empreendimentos de grande porte e ninguém vai investir para não ter lucro, nós vivemos em um sistema capitalista então, é muita ilusão, é muita hipocrisia achar que alguém vai investir para ter prejuízo. Não, essa não é a questão. Também dizer que afronta o interesse público, em que medida afronta o interesse público? Qual é o interesse público? Será que o interesse público é deixar aquela área degradada? Ou é muito mais interesse público, modificar aquela área urbanizada, um tratamento adequado, melhorar as condições ambientais? Mesmo que tenha havido a remoção de algumas famílias, eu não sei assim, será que piorou a vida delas? Elas foram levadas para algum lugar pior do que ali onde elas moravam? Então qual é o interesse público aí? O interesse é manter o estado de coisa como estava? Então isso também, eu entendo que isso foi um equívoco. (GPMFOR – 01)

O instrumento da OUC definido pelo Estatuto da Cidade é utilizado pelo Município de Fortaleza observando todas as exigências legais. Além disto, a aplicação do instrumento, aplicado pela Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente é acompanhada pela Procuradoria Geral do Município (PGM). Portanto, todos os requisitos legais são cumpridos com competência, eficiência e transparência por parte da PMF. (GPMFOR – 04)

Contudo, adota-se, na presente dissertação, o entendimento da prejudicialidade da ação em razão do exaurimento dos efeitos da norma impugnada como consequência para a não continuidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade. A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará apenas destacou a excepcionalidade do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da prejudicialidade da ação em julgamento posterior ao exaurimento.

O Supremo Tribunal Federal, em entendimento contemporâneo, não admite a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo já revogado, ou cuja eficácia já se tenha exaurido, compreendendo a prejudicialidade da ação, por perda do objeto, na hipótese de o ato normativo ou a lei impugnados

vierem a ser revogados antes do julgamento final da ação, pois a “declaração em tese de ato normativo, que não mais existe, transmudaria a ação direta em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas” (MORAES, 2005, p. 656).

A Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió, cumpriu seus objetivos e diretrizes na data de 1º de agosto de 2014, conforme notícia oficial do site do Município de Fortaleza⁴⁵, esgotando, assim, seu escopo. Ou seja, do ponto de vista do controle concentrado de constitucionalidade, a norma da Operação Urbana Consorciada não deverá mais ser analisada à luz do controle em tese. Todavia, cumpre a verificação de sua legalidade em torno das situações jurídicas concretas firmadas em razão das consequências normativas.

Superada este tema, forçoso destacar, ainda, que se apresenta como um dos pontos nevrálgicos da OUC Parque Foz Riacho Maceió a real destinação das famílias ribeirinhas, que ali residiam, mesmo que precariamente.

A função social da propriedade se torna matéria de ordem constitucional e segue a hierarquia do próprio direito de propriedade, uma vez que seu instituto se encontra previsto em diversos dispositivos constitucionais, o que o torna princípio direcionador de todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, ligado ao princípio maior da dignidade da pessoa humana.

Na mesma esteira, o Estatuto da Cidade prevê que no bojo das Operações Urbanas Consorciadas deverá ser apresentado um Programa de Atendimento Econômico e Social da População (Art. 33, III, EC/01), que traçará todas as nuances para a comunidade atingida diretamente pela operação e que, porventura, tenham que ser retiradas da área objeto das OUCs.

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, por sua vez, trata-se de um instrumento técnico apropriado para regulamentar a política de desenvolvimento e expansão urbana, contendo uma inovação: a obrigação do parceiro privado apresentar “solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima, nos casos de remoção dos moradores” (Art. 244, VI, PDPFOR). Assim, asseguraria a função social e a dignidade da pessoa humana, como é orientado pelos preceitos constitucionais.

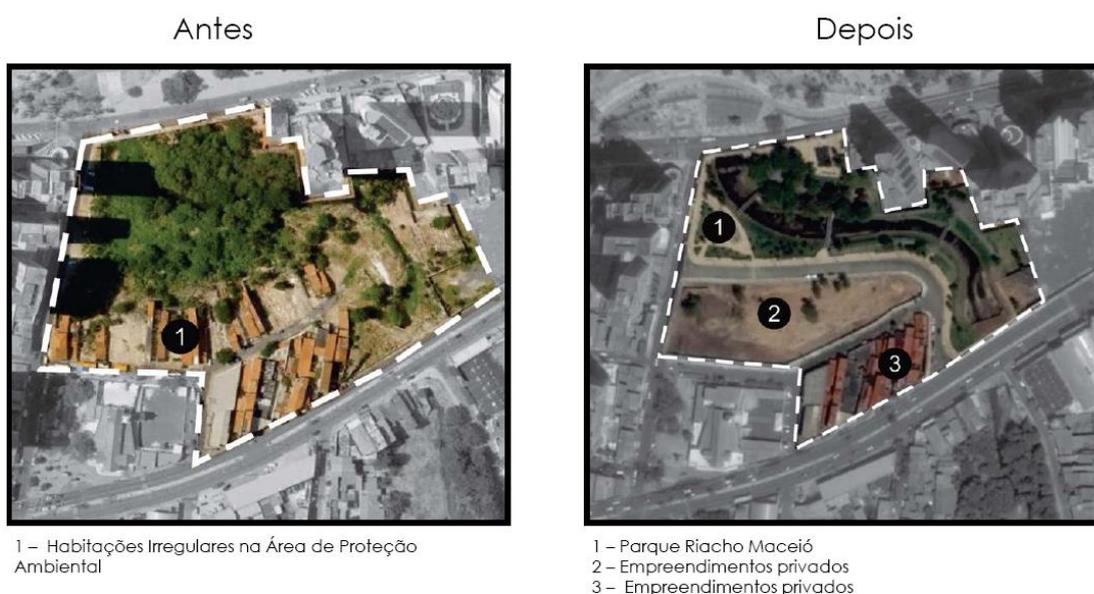
⁴⁵ Disponível no site do Município de Fortaleza pelo seguinte endereço eletrônico: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-inaugura-parque-do-riacho-maceio-nesta-sexta-feira-0>> Acesso em: 20 de maio de 2017.

Contudo há que se ressaltar que a Lei nº 8.503/2000 foi publicada anteriormente à edição do Estatuto da Cidade (2001) e do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (2009). Portanto as previsões garantidoras dos direitos dos ocupantes de imóveis em áreas afetadas pela OUC do Parque Foz do Riacho Maceió ficaram ao bel-prazer do parceiro privado (NORPAR).

Às circunstâncias, os ocupantes dos imóveis na área de intervenção da OUC pertenciam, basicamente, a dois grupos distintos: primeiro grupo – pessoas de baixa renda, que ocupavam as áreas precarizadas encravadas na faixa de preservação permanente do riacho, denominados “ribeirinhos”; segundo grupo – ocupantes da quadra destinada ao empreendimento de natureza privada, onde a maioria são pessoas de alta renda e comerciantes locais.

No entanto, a via da negociação (composição privada) com os ocupantes dos imóveis foi a eleita pela legislação e ratificada pelo Estudo de Impacto Ambiental, bem como pelo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA (GURGEL, 2008, p. 35), apresentado pela empresa.

Figura 12 - Antes e depois da retirada de habitações irregulares na área de proteção ambiental



Fonte: SEUMA/PMF

Com o escopo de melhor entender esse tema, colacionamos as falas dos moradores das áreas afetadas e o ente consorciado privado. Os representantes do grupo dos moradores, nas suas impressões, explanam:

Durante a retirada, a construtora pagava as pessoas, pouco a pouco, e iam saindo procurando para onde ia se mudar. A minha demorou uns três meses para me mudar e ocorreu tudo bem. (MOR – 05).

Eles indenizaram as pessoas e cada um comprou suas casas. Tivemos prazo de dois meses para sair depois que eles davam dinheiro, os que saíram por último foram indenizados com valores maiores. (MOR – 06)

Tem pessoas que, por conta da situação que foi de muito estresse com tudo que houve, chegaram de uma hora para outra dizendo que eram os donos e deram pouco tempo e nossa vida ficou desorganizada e nós fomos os últimos a serem retirados. Veio o despejo, um oficial de justiça e isso causou muitas coisas ruins e pouco tempo para procurar. (MOR – 07)

No entanto, os representantes do Consórcio Privado, em síntese, entendem que o processo de negociação se deu livre de embaraços, como se depreende das falas abaixo:

Foi resolvido assim, livre negociação, nós compramos um terreno nas proximidades da área, cruzamento das ruas José Lino e Manuel Jesuino, terreno todo legalizado, com mais de dois mil metros quadrados, para quem quisesse morar ali, construiríamos a casa e daríamos à família, mas sabe quantos quiseram? Ninguém quis casa ali, quiseram o dinheiro para comprar a casa em outro local, eles mesmos se resolveram, sei que muitos compraram casas ali perto, os valores que nós pagamos foram muito acima do valor de mercado, bastante generosos, isso fez com que eles mudassem de padrão de vida, ninguém quer morar numa casinha, embora que eles morassem numa casinha, que não era deles, e num terreno que era apossado, aí eu ofereci uma casa melhor, própria, mas ninguém quis, compramos o terreno e gastamos dinheiro à toa, mas o povo queria era o dinheiro e assim foi feito. (CP – 01)

Foram transferidas para a área vizinha ou compraram seus imóveis na região onde quiseram, foi feita uma negociação, eu acho que teve parte que foi indenizada e parte que foi feita uma troca e a maioria foram para essas duas ruas próximo à igreja, mas todas essas famílias estão morando dignamente, inclusive visitei algumas famílias para ver as condições, pois não iríamos aceitar que as famílias não estivessem em moradias dignas. (CP – 02)

Contudo, devemos colacionar a fala do senso comum expressado pelo representante do parlamento municipal de Fortaleza e por representante do grupo

de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, que expressam uma visão míope sobre a temática, de forma simplista assim se posicionam:

O que eu entendo é que as pessoas foram transferidas para um local melhor do que o que eles estavam. Não se pode dizer: “olha, eu moro na Beira-Mar” e morar em um casebre que não tem condição nenhuma ou você morar no Conjunto Ceará ou no Conjunto José Walter em uma casinha arrumada. A diferença foi só essa, você sair de um bairro nobre para ir para um bairro normal, mas em uma casa que tem melhores condições do que a que eles tinham, então essa foi só a diferença. (PMFOR – 01)

[...] os moradores foram muito bem-indenizados devem ter ido para locais bem mais confortáveis que quando moravam na área, moravam muito bem localizados, mas eram casebres em zona de risco e, quando o rio enchia, alagava tudo, se souberam fazer um bom uso das suas indenizações estão morando bem melhor do que moravam, talvez quem sabe em um local não tão nobre, mas em melhor qualidade de vida. (GPMFOR – 05)

Ressalta-se, ainda, que o sistema jurídico brasileiro é muito claro ao expressar, através dos princípios da função social da propriedade, da dignidade da pessoa humana e da própria justa distribuição do ônus e benefícios naturais da norma urbanística, que o necessário respeito aos valores e apego aos locais onde as relações interpessoais se desenvolveram é mister do Poder Público, embora não estejam previstos expressamente na legislação reguladora da Operação Urbana Consorciada *in casu*, haja vista que esta obrigação representa corolário jurídico constitucional.

Trazemos à colação os ensinamentos elencados por Maricato e Ferreira (2012, p. 11) que 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”. Urge esclarecer que o poder público deve ater-se à necessidade de planejamento voltado ao bem comum, não apenas aos anseios dos setores imobiliários e mais aquilatados da cidade, haja vista a necessidade de se buscar um desenvolvimento da área e de todos que nela vivem, mesmo que de forma precária. Na OUC do Parque Foz do Riacho Maceió, não se sabe onde ou para onde a comunidade menos abastada – os ribeirinhos – foi deslocada, pois, certamente, tivemos um caso de deslocamento da mazela cidadina. O ente público, nem tampouco o parceiro privado, tem registros dos novos endereços das pessoas “indenizadas”, bem como a sua situação atual.

A despeito que a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió apresente críticas, quanto a forma e motivação, valoroso destacar que o instituto jurídico-urbanístico da OUC transformou uma área anteriormente degradada, que representava um verdadeiro espaço de desvalia da cidade Fortaleza, em uma área que combina a preservação ambiental de um importante recurso hídrico, com a promoção ao lazer, à mobilidade, bem como à saúde, haja vista que a área representava uma grande mancha urbana de risco eminente a todos que circundavam o Riacho Maceió. Os espaços urbanos constituem área estrutural e estruturante do bem-estar da sociedade cidadina. Como lembra Zukin (1991, p. 268), “o espaço estimula, quer a memória, quer o desejo, e indica categorias e relações entre eles”.

Trazemos as impressões do Grupo de Moradores das áreas de influência da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, quando indagados sobre as mudanças vivenciadas a partir da implantação da OUC in casu, pode-se destacar as observações abaixo:

Mudou muita coisa na minha vida e da minha família, porque hoje temos uma casa própria, onde lá era uma moradia que não era nosso o terreno, mas mesmo assim eu senti muita falta, porque lá era uma boa moradia. Nós nascemos lá, mesmo com todas as dificuldades, ainda era um lugar calmo, mas hoje minha vida é diferente, tenho condições melhores de vida, saúde e não preciso estar me preocupando com as chuvas. (MOR – 01)

Mudou tudo, hoje tenho casa própria, estrutura, móveis, uma vida digna. Todos os meus irmãos foram ajudados para comprar suas casas ou reformar a que já tinham. Hoje tenho água encanada, luz, transporte próprio, hospital e posto de saúde próximos, meu padrão de vida mudou totalmente. (MOR – 02)

Compramos uma casa própria, mudei de vida para melhor, consegui colocar meu próprio negócio, não passo necessidades, porque não tínhamos nem o que comer. Hoje nós temos estrutura, pavimentação, iluminação pública, temos televisão, rede de esgoto, água, luz, casa própria e estruturada. (MOR – 03)

Deve-se trazer à pauta, que uma parte dos moradores não nutria o desejo de sair do local, pois entendiam como sua morada, sua vida, sua raiz cultural, mesmo naquelas condições, como se extrai do relato abaixo:

Não melhorou, fez foi piorar, por que mexeu e não queríamos sair do local, porque gostávamos do local onde minha mãe morou por 60 anos. (MOR – 07)

No entanto, lançamos luz no posicionamento dos gestores públicos de Fortaleza, bem como do representante da Câmara Municipal de Fortaleza e ainda, do Consorciado Privado, onde apresentam suas impressões sobre as mudanças vivenciadas com a utilização do instituto jurídico-urbanístico da Operação Urbana Consorciada numa área de desvalia urbana da capital cearense, cabendo salientar os relatos abaixo:

[...] Se você pegar uma ou várias fotos do que era o riacho Maceió e o que é hoje. Talvez, as pessoas vão muito atrás de achar que o privado está ganhando demais, a primeira pergunta que se faz nas operações urbanas aqui, o pessoal cresce os olhos para dizer que o privado ganhou demais, se deu demais ele deveria ter a contrapartida dele foi pequena, mas às vezes não é só o aspecto financeiro não, o social, ambiental tudo isso tem um custo que se contabiliza que não é fácil não. Quem vivenciou aquela área ali há tempos atrás e verifica hoje, inclusive, quem mais se apropria ali é a população residente ali próximo de pouca renda, os pobres utilizam tanto quanto a população de mais poder aquisitivo. Você passa por ali, qualquer hora do dia tem gente. Eu acho que foi sucesso total. (GPMFOR – 03)

Na minha opinião, foi a melhor coisa que fizeram aqui, porque você tinha casas, lixos e esgoto, todos juntos, essa lei foi a primeira iniciativa de Operação Urbana Consorciada em Fortaleza, foi discutida, desde de 1988, e tinha dois objetivos que eram recuperação e urbanização da Foz do Riacho Maceió e ordenação da ocupação do espaço público urbano, as obrigações por parte da prefeitura eram a incorporação do Parque em um terreno da prefeitura e colocar a iluminação pública e autorizar uma área para construção, que é a área que ficou como reserva, quando você fala do empreendedor, quais são as principais obrigações, ele doou 74% do terreno para fazer o Parque, ele fez a remoção das famílias, ele mantém, conversa e dá limpeza a esse Parque durante 10 anos, ele teve o ganho dele no sentido de que aumentou o potencial construtivo dele, foi bom para todos: privado, prefeitura e comunidade. (CP – 02)

Foi muito bom, começou ainda no governo do prefeito Juraci e terminou agora na gestão do prefeito Roberto Claudio. Foi bom para o privado, acho que é um caso que foi bom para todas as partes, só penso eu leigamente que o privado poderia ter feito uma requalificação do rio maior, acho que o rio ainda tem muita área degradada que poderia ter requalificado dentro do plano, acho que foi bom, mas poderia ter sido ótimo. (GPMFOR – 05)

Olha, hoje nós vemos algumas falhas nessa operação: de acompanhamento, de fiscalização etc., mas não devemos de maneira nenhuma negar que houve um progresso em uma área que era degradada, foi recuperada e entregue a uma área belíssima turística da cidade como é ali a Beira-Mar, então, eu acho que devesse haver correções através do novo plano diretor que estamos fazendo [...] logicamente que erros acontecem, mas os erros existem para serem corrigidos e eu acho que o erro do passado no âmbito ambiental urbanístico e tudo mais eles podem ser recuperados agora, quando estamos reformando as principais leis urbanísticas do município de Fortaleza. (PMFOR – 01)

Alcançou sim, com certeza, seu objetivo, não vejo outra forma que não fosse essa, a outra forma seria se o município tivesse dinheiro, para

desapropriar aquela área toda, e fazer tudo virar um parque sem ter as duas torres, mas seria uma opção caríssima e não viável, e não dispõe de recursos para fazer uma obra assim, com tanto prioridade que nós temos, não dá para investir em um parque, com tantas escolas para serem feitas, tantos hospitais, eu não veria outra maneira, mas, talvez não tenha sido a solução ideal, mas aí já está feito, não há como reclamar, pois eu tive que perder 75% do terreno, podia ter preservado o terreno todo e ir para a justiça para conseguir o potencial construtivo, hoje, estaríamos construindo um prédio com um jardins gigantescos, mas seria uma solução muito egoísta, porque quem estaria ali dentro do muro, estaria aproveitando aquele espaço sozinho e a população do lado de fora, então não seria uma solução, do ponto de vista humano, adequada. (CP – 01)

Nessa linha de raciocínio, as praças, parques urbanos e logradouros públicos das cidades são definidos por Alex (2011, p. 23) como “um centro social integrado ao tecido urbano, e não apenas um espaço físico aberto, tendo fundamental importância na participação contínua na vida da cidade.” Desta feita, podemos afirmar que os espaços urbanos requalificados conseguem gerar efeito singular na vida de toda a urbe (Figura 14).

Neste ponto, percebe-se uma confluência de ideias e impressões. O poder público, ente privado, representante do povo, e em especial, o povo, moradores da área de influência, são uníssonos em defender que o Parque do Bisão, representa um ganho para a Cidade, um espaço de convivência para o povo fortalezense, podemos destacar as seguintes falas:

Sim, com toda certeza, pois a praça construída serviu para o bem-estar de todos: crianças brincando, jovens passeando, famílias reunidas, o policiamento melhorou muito. (MOR – 04)

Sim, porque agora se tornou uma área de lazer que as pessoas aproveitam muito mais, e principalmente para as crianças, que tem mais espaço para elas, sem mosquitos porque antes tinha muito mosquito por causa que tinha muito mato, e agora está muito mais bonito. (MOR – 05)

Melhorou para a população, porque não tinha acesso à beira-mar, porque tinha que passar no meio do mato e do mangue. (MOR – 07)

Com certeza, trouxe lazer, conforto, segurança, meio ambiente e o visual, porque embelezou muito a área. Antes só tinha sujeira e hoje é um ambiente onde todos querem estar. (MOR – 02)

[...] a Beira-Mar de Fortaleza é a zona mais democrática da cidade, as pessoas de todos os bairros frequentam a Beira-Mar, e a Beira-Mar de Fortaleza era só o calçadão, e agora as pessoas tem a opção do parque em plena a Beira-Mar para fazer o uso que não se tinha, como o piquenique, a festinha de aniversário, reunião de grupos de jovens para bater papo, e muito mais convidativo para parar do que no calçadão que é local de passagem, então houve esse ganho de uma nova forma de estar na Beira-

Mar, ao invés de apenas passar a poder estar parado, embaixo de uma árvore, poder sentir o contato com a natureza, foi muito transformador e positivo para toda a população e valorizou demais a área.(CP – 01)

Figura 13 – Matéria Jornalística – Entrega do Parque

O POVO
FORTALEZA - CE, SÁBADO - 19 DE JULHO DE 2014

COTIDIANO PÁGINA 7

Mucuripe. Área de lazer já é ocupada antes de inauguração

Prestes a ser finalizado, parque às margens da foz do Riacho Maceió, no Mucuripe, já é ocupado como área de lazer da comunidade. Espaço nasceu de consórcio entre construtora e Prefeitura. Inauguração deve ser dia 25

Lucas Mota
ESPECIAL PARA O POVO
lucasmota@opovo.com.br

Está prevista para o próximo dia 25 a inauguração da área verde revitalizada no entorno da foz do Riacho Maceió, no Mucuripe. O parque foi erguido através de uma Operação Urbana Consorciada (OUC) firmada entre a Prefeitura de Fortaleza, através da Secretaria do Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), e a construtora Nordeste Participação e Empreendimento (Norpar). Mesmo antes da entrega, como a obra já está praticamente concluída, o espaço ganhou vida e passou a ser ocupado por moradores da região.

Na manhã de ontem, algumas pessoas caminhavam com cães e crianças e casais namoravam alheios à movimentação de carros no entorno, a avenida Beira Mar e a rua Tereza Hinko. Conforme a Seuma, o parque tem uma área total de 22 mil metros quadrados (m²), dos quais 10 mil m² são área verde, e começou a ser implantado no ano passado.

O aposentado José do Nascimento, 68, morador do bairro, aproveitou para caminhar com a bisneta da ex-esposa e aprovou o novo equipamento de lazer. “A praça está boa e tem policiamento. Venho caminhar com a família e trago as crianças”.

Além de caminhadas, o



FOTOS EVILÁZIO BEZERRA

O parque já é frequentado pela população mesmo antes de inaugurado. Parque tem uma área total de 22 mil metros quadrados

local virou um atrativo para passeios com o cachorro. A atleta de handebol Mônica Gabriel, 23 anos, mora no Meireles e levou o cão da raça Chow Chow para passear. “Antes, não havia cuidado aqui, era bem escuro, nem os carros paravam. Agora, é lotado. Venho caminhar aqui e trago meu cachorro. Vejo que as pessoas vêm, trazem familiares, passeiam com seus cães e alguns fazem piquenique”, comentou.

O guardador de carros Bruno Freire, 37 anos, garante que a movimentação de automóveis nas proximidades aumentou desde a construção do parque.

Empreendimento

De acordo com Eduar do Pinheiro Ponte, fundador da construtora Norpar e idealizador do projeto do parque, a empresa detinha um terreno cortado pelo Riacho Maceió. Parte da área era de preservação, parte era edificável. “Tivemos a ideia de propor a doação para o Município da parte do terreno que era de preservação, juntamente com a construção, no local de um parque para uso da população. Em contrapartida pedimos à Prefeitura a liberação do potencial construtivo do restante

do terreno dentro dos parâmetros utilizados na avenida Beira Mar. A Prefeitura aceitou a proposta, porém exigiu que nós doássemos uma área bem maior do que somente a área de preservação. Chegamos a um acordo para doar 74% do terreno e ficar com apenas 26% para construir”, detalha.

A construtora vai erguer prédios residenciais a partir do primeiro semestre de 2015 em um terreno na rua Senador Machado, também no Mucuripe, e ficará responsável por 10 anos de manutenção do parque.

Olha! Eu não posso falar com base em dados concretos e estatísticos, mas o que se pode ver e o que podemos sentir, é que houve uma melhoria ali, isso é inegável, as pessoas gostam daquela área. Foram instalados lá uma série de equipamentos. É uma área bonita, agradável; é uma área que eu acho que possibilita o encontro e a convivência das pessoas ali. Agora, se ela vai funcionar na continuidade dessa forma, isso é uma coisa também que temos que ver com o tempo, pois esses equipamentos, muitas vezes, provocam mudanças muito mais profundas no entorno de uma determinada área do que aquelas que inicialmente foram previstas ou foram pensadas por quem arquitetou o projeto. (GPMFOR – 01)

Com certeza, o parque que foi criado, ele realmente agrega áreas para lazer e contemplação, enfim, e também qualidade paisagística para a população, a questão é que: mesmo que ele tenha sido um benefício, ele, o benefício produzido, é muito desproporcional ao ganho que a iniciativa privada teve, ele poderia ter gerado um benefício ainda maior, a construção de pauta é essa. E também ter mitigado os malefícios para a população que lá estava, ela podia ter tido uma compensação maior para a população que foi removida, não ter sido tão impactada e o investimento realmente na área pública ter sido maior do que o que foi, aí esse benefício que foi criado seria muito maior, então teria mais equilíbrio entre realmente o ganho de uma parte com o ganho da outra. (GPMFOR – 02)

Não tenho dúvida, ali você não tinha nem como se apoderar do espaço público ali, que não existia porque era privado aí de repente você ganhou para população toda. (GPMFOR – 03)

Contudo, temos que trazer à baila, uma recentíssima polêmica envolvendo a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió – a alteração do projeto de construção do empreendimento privado anteriormente aprovado. Em resumo, o projeto aprovado no bojo da Lei 8.503/2000, ilustrava a edificação de empreendimento multifamiliar e hoteleiro com duas torres de vinte quatro andares. No entanto, a empresa NORPAR apresentou pleito junto à Prefeitura Municipal de Fortaleza de edificar no local um empreendimento multifamiliar (apartamentos), composto de torre única de 49 andares. Para tanto, a empresa Norpar solicita autorização do Poder Público para utilizar o instrumento jurídico-político da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, prevista na Lei Municipal n. 10.335/2015 e sua alteração prevista na Lei 10.431/2015.

Figura 14 - Projeto Arquitetônico com base na Lei 8503/00



Fonte: <http://www.terrabilis.com.br/empreendimentos>

Figura 15 – Planta Situacional com base na Lei 8.503/00



Fonte: <http://www.terrabrasilis.com.br/empreendimentos>

Figura 16- Projeto Arquitetônico da Norpar/Colmeia com Base na Outorga Onerosa e Alteração de Uso – Processo Administrativo P3895/17



Fonte: <http://blog.opovo.com.br/jocelioleal/com-52-andares-maior-predio-de-fortaleza-esta-em-analise>

Para entendermos melhor o caso, faz-se necessário lançarmos mão das palavras de Hissa e Araújo, sintetizando as alterações de uso e de índice construtivos da área objeto de discussão, vejamos:

No processo de concretização da operação urbana, a Prefeitura Municipal diminuiu a área de preservação ambiental e excluiu a área de recuperação ambiental, alterando o índice de 0.6 para 4.0, mediante outorga, ou seja, antes na zona de recuperação só poderia construir até 0.6 vezes a área do terreno, agora iria para 4 vezes. Além disso, foi permitido a construção de uso multifamiliar e hoteleiro, onde antes só permitia uso unifamiliar. Essa modificação foi baseada em argumentos ambientais, relacionados com a mata ciliar, que justificaria as modificações de índices e perímetros dessas áreas. Sendo assim, foi viabilizado o reparcelamento da área em 3 quadras, onde em uma quadra se localizaria o parque público e nas outras os empreendimentos privados. (HISSA; ARAUJO, 2017, p. 11)

Dito isso, fica evidente que o parceiro privado já teria recebido um beneplácito grandioso pela Administração Pública, à época, haja vista que o terreno de propriedade da NORPAR não detinha condições urbanísticas que agregassem valor econômico, pois encontrava-se parte dele ocupado por comunidade ribeirinha e a parte que sobrara pouco poderia ser utilizada para edificação de grande porte. Contudo, as alterações urbanísticas foram esculpidas no bojo da Lei 8.503/2000 e se passaram dezessete anos e nada foi edificado no local, onde estava autorizada a edificação de um empreendimento multifamiliar e hoteleiro. O parceiro privado afirma que as condições econômicas do país, até então, desmotivaram investidores com capacidade financeira em alocar capital para a implementação do projeto.

A possível alteração no projeto, anteriormente aprovado, está causando opiniões diversas sobre o assunto. Para tanto, trazemos a opinião dos moradores quando indagados sobre os aspectos positivos ou negativos sobre o pleito do ente consorciado privado:

Sim, ruim porque não sabemos se o solo está preparado. Fica uma torre muito alta, não sabe se o solo vai estar preparado para sustentar, fica ela sozinha no meio de vários prédios baixos. Fica estranho. (MOR – 01)

Duas torres seriam melhor, porque uma só, tão alta, vai ficar estranho na visão e pode deixar feio um lugar que ficou tão bonito agora. (MOR – 05)

Errado, muito alto, causa medo de não cair, fica tampado a visão e ventilação e diferente dos outros que já tem. (MOR – 06)

Já o representante do poder legislativo municipal, em síntese, assevera que não vislumbra (neste momento) óbice em permitir a alteração, no entanto, o município deverá ser ressarcido pela plus-valia obtida pelo ente privado:

[...] eu acho que não custa nada também se rever isso e alterar essa proposição lá para o riacho Maceió, eu acho que não vai ter nenhum impacto desde que o benefício no final seja o município de Fortaleza de alguma forma, que se entre mais algum dinheiro para que o prefeito possa fazer uma praça, uma Areninha ou que haja uma contrapartida de se fazer algum equipamento público, eu não acho que aumentar em mais 10 ou 15 metros um prédio ali irá fazer uma alteração na beleza do ambiente ou vá alterar a vida das pessoas que moram no entorno. (PMFOR – 01)

No entanto, faz-se necessário a oitiva das falas dos representantes do ente consorciado privado, onde expõe sua opinião com a devida cautela:

Isso foi uma decisão da construtora Colmeia, porque nosso negócio é urbanização, nós, NORPAR, somos uma empresa de loteamento, então eu fiz lá um loteamento, tem o parque, tem a rua e tem ainda dois lotes, que são lote 1 e lote 2, aí nós permutamos o terreno com a Colmeia, então a Colmeia decidiu uma vez que abriu-se a possibilidade com o novo Plano Diretor de fazer uma torre só a Colmeia achou que comercialmente era melhor fazer, onde eu acho que houve um erro aí, a Colmeia colocou o carro entre os bois e divulgou o projeto antes de estar aprovado, nesse ponto dou a mão à palmatória, que a empresa parceira que eu elegi cometeu um erro, mas eu acho que o projeto é muito bacana, é diferenciado, vai dar mais nobreza para a Beira-Mar de Fortaleza, dizem que é um ícone para a cidade, que soma. Não tenho nada contra o projeto, se a prefeitura aprovar o projeto, eu fico muito satisfeito e se não aprovar eu também fico, porque aí a Colmeia faz as duas torres, a quantidade de apartamentos é a mesma. [...] O principal impacto positivo na minha visão é que a área que você vai ocupar é menor e para efeito de ventilação é melhor para a cidade, porque libera mais espaço e cabe mais equipamentos de lazer dentro do lote, quanto mais você adensa a cidade respeitando os corredores de ventilação, melhor para o poder público prestar serviços, uma cidade espalhada é muito mais cara, para coletar o lixo, esgoto ou seja para tudo, eu gosto da ideia de verticalizar. (CP – 01)

Eu sou a favor, pois nas discussões sempre falei que seria melhor tirar as duas torres e colocar somente uma, você terá mais áreas livres, menos área de sombreamento. [...] O único impacto negativo é ver uma torre muito alta que, de onde você estiver você vai ver, pode ter problemas com questão à aviação, tem que olhar a questão de sombreamento. (CP – 02)

A bem da verdade, o tema está causando muita discussão dos órgãos internos da Prefeitura de Fortaleza, ainda não encontrando ponto de confluência nos posicionamentos, onde se depreende das falas abaixo:

[...] a minha opinião particular sobre verticalização é que eu acho que verticalização é um modelo excludente, porque toda cidade, ela deve ser

pensada para permitir o convívio pela própria natureza do equipamento, é muito diferente quando você anda; não sei se você já teve essa percepção, quando você anda numa rua plana com lojas a nível do solo e quando você anda por ruas onde só tem edifícios. Você tira da sua visão aquela realidade da cidade, porque se você precisa entrar em algum edifício você tem que naturalmente mudar seu campo de visão, tem que mudar forma de locomoção, a sua forma de caminhar, e isso tudo no meu ponto de vista são aspectos negativos da verticalização, sem falar da exclusão das pessoas, porque toda verticalização ela tem seus problemas, e assim, a verticalização não surgiu como uma coisa sozinha dentro do urbanismo, ela segue acompanhada por várias outras coisas, por exemplo, os países que optaram por verticalização eles também priorizaram o transporte rodoviário não é à toa que você vê em grandes cidades, grandes edifícios e muito trânsito. (GPMFOR – 01)

Isso aí é um absurdo, isso não deve, é um contrato que você faz, é um investimento que você fez e o ganho que você vai ter, foi pactuado, aquele pacto está querendo se alterar, embora não está se alterando o investimento que foi feito a princípio você vai ter uma renegociação (...) colocar uma torre em cima da outra, virar uma torre gigantesca na paisagem da cidade, mas eu vou ter mais área livre no meu terreno para poder agregar valor a ela. [...]E, numa área que a princípio tem problemas de fundação, que área de borda de mar, quanto mais profunda a fundação mais você produz um fenômeno que se chama de... é a entrada de água salgada do mar no lençol freático, você começa a fazer uma barreira junto ao lençol freático, a área de amortecimento da entrada da água salgada e você acaba fazendo com que ela se aprofunde no movimento que o mar faz de idas e vindas, e contamina o lençol freático. Nós estamos com uns tipos de edificação, com torres muito altas, com fundações muito profundas criando esse tipo de inclusão marinha, dessa questão da inserção da água salgada dentro da água doce. Quanto mais alto o prédio, mais ele vai criar esse tipo de problema de inclusão. Sem falar na questão da paisagem, sem falar que curiosamente, isso aí não tem contraproposta ou benefício algum complementar para a cidade, e sem falar no risco, de futuramente, que também a população tem medo, de eles proporem uma nova torre, aí você começa a ter uma densidade muito maior, então, através de uma segunda torre, fora que está aumentando o número de apartamentos, por que se eu tenho lá 48 e passo para 50, também estou aumentando a área útil, a área construída. É uma coisa meio absurda, sou totalmente contra. (GPMFOR – 02)

[...] na minha opinião, ele não pode fazer isso, ele não tem esse direito. Na operação urbana, você já estabelece os parâmetros de ocupação que são totalmente fora do... é uma lei própria, então, se é uma lei própria você já atingiu o seu objetivo aí, não tem mais o que fazer. Aí, surgiu uma nova lei recente de 2015 que estabelece essa possibilidade de você modificar alguns parâmetros desde que seu projeto seja considerado um projeto especial. [...]. No nível técnico, na coordenadoria foi negado, mas ainda tem o aspecto jurídico, se ele tem ou não direito. (GPMFOR – 03)

O parceiro tem um alvará de construção para duas torres de 23 pavimentos. A solicitação é para transformar duas torres em uma de 46 pavimentos. Para taxa de ocupação do terreno, taxa de permeabilidade e paisagem urbana, uma torre é menos impactante que duas. No entanto, ainda carece de análise. (GPMFOR – 04)

Na minha opinião, acho um absurdo deixarmos construir em Fortaleza um paredão de 150 metros, acho que não tem nada a ver com a nossa cidade

[...] acho que devemos flexibilizar sim uns 30 andares mais 50 você vai criar um monstrengo no meio da Beira-Mar que não tem nada a ver com nossa cidade e sou totalmente contra, foge de toda a simetria da cidade. (GPMFOR – 05)

Fatores como forças de mercado, especulação fundiária e imobiliária resultaram em edifícios que se comportam como unidades individuais e que, dentro de um processo, tornaram-se cada vez mais indiferentes à cidade, afirma Gehl (2013). Destacam-se, ainda, a verticalização e o adensamento das cidades, com resultados nefastos para a qualidade de vida e para a saturação dos serviços públicos e áreas livres e públicas. O Solo Criado se colocaria nessas situações para restaurar o reequilíbrio urbano, principalmente entre bens e serviços públicos por um lado, e demanda por outro lado, consequentes do processo de adensamento.

Mais do que uma ação burocrática cartorial no cumprimento da lei, os quadros técnicos das prefeituras podem ter um papel ativo em cada oportunidade de melhor aproveitar as potencialidades da paisagem, do ambiente construído, das necessidades sociais. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 14)

O assunto em tela é novo e alvissareiro, tendo em vista que alberga possibilidades jurídicas diversas e efeitos contundentes na urbe. Para tanto, adentraremos ao tema em tópico específico à frente.

4.2.1 Da (im)possibilidade de utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso em área da poligonal da OUC Parque Foz do Riacho Maceió

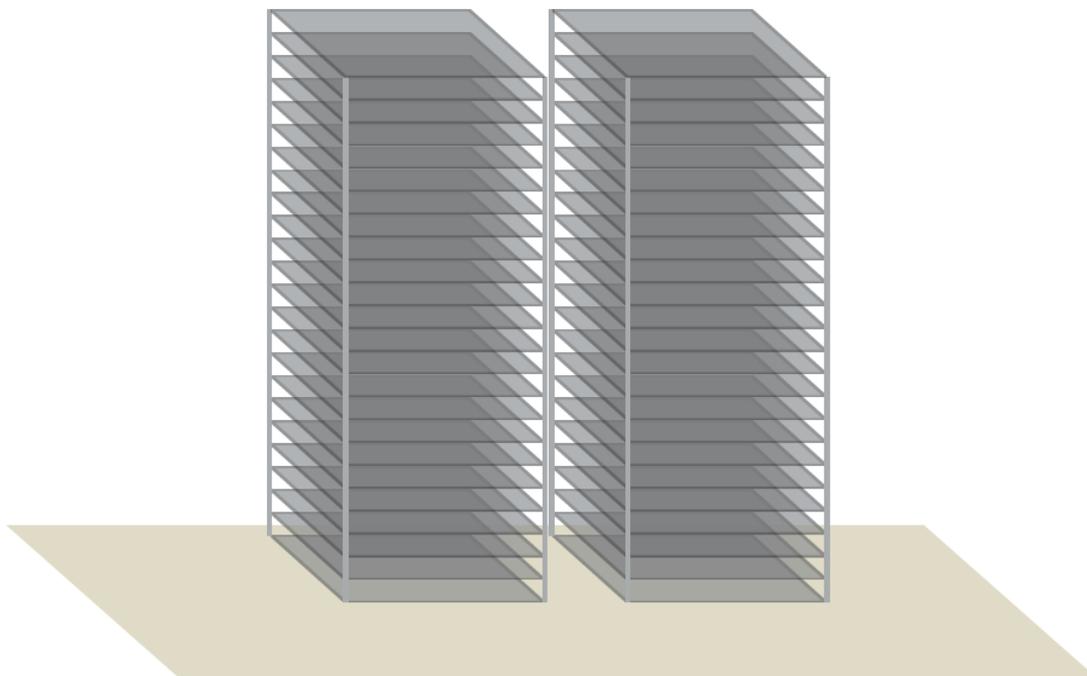
A empresa NORPAR, em parceria imobiliária com a Construtora Colmeia, noticiou na imprensa local⁴⁶ e apresentou pleito junto à Prefeitura Municipal de Fortaleza, através do processo administrativo P38952017, datado de 23 de fevereiro de 2017, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA, onde objetiva-se a autorização de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo para construção de um empreendimento com atividade residencial multifamiliar (apartamentos) com as seguintes características:

⁴⁶ Matéria Jornalística disponível em: <<http://blog.opovo.com.br/jocelioleal/com-52-andares-maior-predio-de-fortaleza-esta-em-analise/>> Acesso em :18 de agosto de 2017.
Matéria Jornalística disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/maior-predio-de-fortaleza-tera-52-andares-e-150m-1.1767398>> Acesso em :18 de agosto de 2017.

O projeto será implementado em um terreno com uma área total de 4.072,45 m² situado no cruzamento das ruas Senador Machado, Rua Tereza Hinko e Rua Paisagística. [...] A edificação possuirá 49 apartamentos com área total de 572,39 m² sendo distribuídos em 49 apartamentos. [...] O pavimento térreo será destinado as áreas comuns, lazer e equipamentos de paisagismo. (MEMORIAL DESCRITIVO DE INFRAESTRUTURA, p. 29).

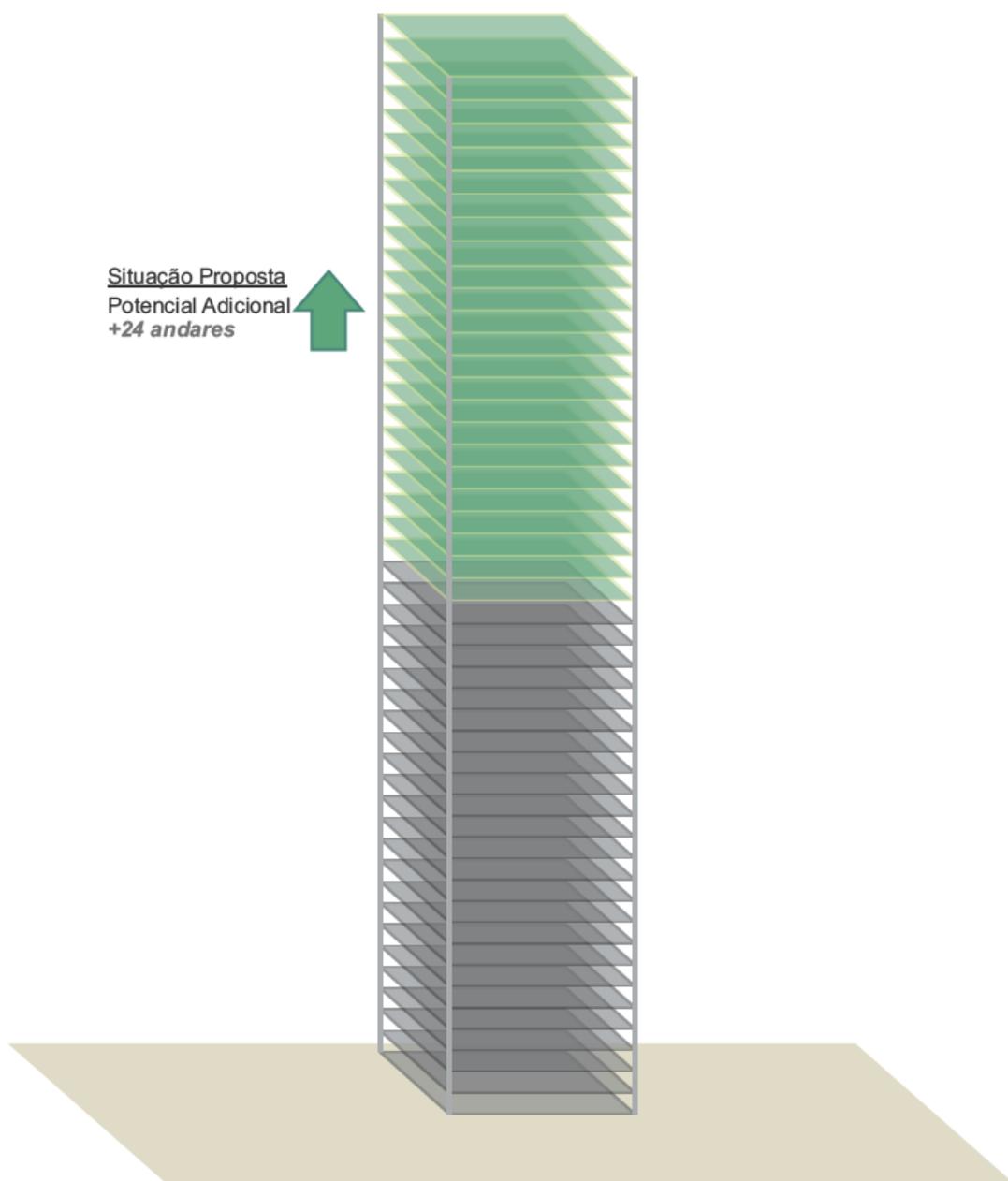
Figura 17 - Potencial Construtivo Básico – Lei 8.503/00

Com base na
Lei 8.503/2000
Terreno → Potencial
Construtivo Básico
Duas torres de
24 andares



Fonte: Elaboração própria

Figura 18 - Potencial Construtivo Básico – Projeto Proposto – Processo P3895/2017



Fonte: Elaboração própria

Ressalta-se, ainda, que a área objeto da solicitação vergastada está encravada na poligonal delimitada pela OUC Parque Foz do Riacho Maceió, sendo o único imóvel conveniado na citada operação.

Contudo, o pleito encontra-se na sua fase embrionária de discussão administrativa, haja vista que tramitou internamente na Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, onde foram levantados questionamentos sobre a possibilidade de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo na mesma área já contemplada por outro instrumento jurídico-urbanístico, no caso a Operação Urbana Consorciada.

Em brevíssimas linhas, expõem-se os pontos controversos apresentados no pleito do parceiro privado. Primeiramente, é necessário entender o que seria o instrumento jurídico-urbanístico da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, que foi instituído juntamente com os demais instrumentos da política urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade, especificamente no art. 28 e seguintes. Pode-se desprender da leitura do art. 29, do mesmo diploma legal, o conceito de Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, vejamos:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (BRASIL, 2001)

Seguindo o princípio da simetria, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza definiu o conceito do instrumento em análise no seu art. 222, *in verbis*:

Art. 222 - A alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, será regulamentada em lei específica, observadas as diretrizes da LUOS.(FORTALEZA, 2009).

É necessário trazermos à colação os ditames do art. 163 da Lei no 7.987, de 23 de dezembro de 2006, Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), já revogada, mas, que serviu de supedâneo para a Lei n. 10.335, de 01 de abril de 2015, vejamos:

Art. 163. A critério do Instituto de Planejamento do Município - IPLAM e considerando a análise empreendida pela CNDU, a adequação, os indicadores urbanos e o parcelamento do solo definidos na Legislação em vigor poderão ser alterados, assim como o projeto poderá ter sua aprovação indeferida:

I - nos corredores de tráfego, onde fique demonstrada a interferência com o fluxo determinante da função da via;

II - em zonas onde a atividade possa descaracterizá-las ou trazer danos ao meio-ambiente;

III - nas proximidades de cruzamentos de importância viária, ou em pontos onde a atividade possa dificultar funções urbanas existentes ou previstas para o local.

IV - quando do acréscimo em edificações existentes, cujas atividades possam vir comprometer a ocupação circunvizinha ou ocasionar um fluxo de veículos incompatível com a capacidade viária da zona onde a edificação esteja inserida;

V - nas áreas de influência de monumentos, edificações, sítios ou parques tombados pelo patrimônio federal, estadual ou municipal.

A recentíssima Lei Complementar n. 236, de 11 de agosto de 2017, atualizou a legislação municipal sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza (LUOS). O art. 181 traz a previsão sobre alteração de uso do solo como Projeto Especial a ser analisado pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza, *ipsis litteris*:

Art. 181. A Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), na análise do Projeto Especial (PE), apreciará a alteração dos parâmetros urbanos de ocupação, das condicionantes para o parcelamento do solo e da adequação das atividades definidos nesta Lei, considerando as seguintes circunstâncias:

I - estar o imóvel localizado em corredores de tráfego, onde fique demonstrada a interferência com o fluxo determinante da função da via;

II - estar o imóvel localizado em Zonas onde a atividade possa descaracterizá-las ou trazer danos ao meio ambiente;

III - estar o imóvel localizado nas proximidades de cruzamentos de importância viária, ou em pontos onde a atividade possa dificultar funções urbanas existentes ou previstas para o local;

IV - quando do acréscimo em edificações existentes, cujas atividades possam vir comprometer a ocupação circunvizinha ou ocasionar um fluxo de veículos incompatível com a capacidade viária da Zona onde a edificação esteja inserida;

V - estar o imóvel localizado nas áreas de influência de monumentos, edificações, sítios ou parques tombados pelo patrimônio federal, estadual ou municipal.

§ 1º Nas situações listadas no caput deste artigo, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) poderá indeferir a solicitação.

§ 2º A manifestação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), seja pela alteração referida no caput, seja no caso de indeferimento da solicitação, será submetida à avaliação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

Dessa forma, o Município de Fortaleza editou norma específica regulamentadora versando sobre a Outorga Onerosa de Alteração de Uso: Lei n. 10.335, de 01 de abril de 2015, bem como sua alteração – Lei n. 10.431, de 22 de dezembro de 2015, onde conceitua a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, em síntese, com pagamento de valor monetário para os imóveis enquadrados nas seguintes situações: a) os empreendimentos públicos ou privados de que tratam

os arts. 160 e 161 da LUOS; b) as atividades de que trata o art. 164 da LUOS. c) as atividades de que trata o art. 196 e os incisos I e II do art. 197 do Plano Diretor Participativo.

Outrossim, considera-se alteração de uso a mudança dos índices urbanos na implantação das atividades, nos termos previstos nos arts. 18, 19 e 20 da LUOS.

Considera-se também alteração de uso a inclusão de um novo uso ou tipo de atividade não previsto para a unidade imobiliária, mantendo-se o uso previsto nas normas de edificação, uso e gabarito vigentes.

Ressalta-se, ainda, que qualquer das situações narradas anteriormente, em que a desconformidade com a legislação de uso e ocupação do solo se restringir à autorização de construir acima do coeficiente básico, deverá o pagamento de contrapartida pelo beneficiário ser calculado de acordo com o disposto no art. 220 do PDPFOR, que versa sobre o instituto jurídico-político da Outorga Onerosa de Direito de Construir. Contudo, somente será admitida a alteração de uso na Macrozona de Ocupação Urbana definida no PDPFOR, observados os objetivos da mesma.

Admite-se, ainda, a possibilidade de alteração de uso mediante pagamento de outorga, nos empreendimentos classificados como Projeto Especiais, encravados na Macrozona de Proteção Ambiental, e inseridos na Zona de Interesse Ambiental e Zona de Recuperação, desde que os projetos sejam analisados pela SEUMA e aprovados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). As edificações de uso residencial, com área de construção computável igual ou superior a dez mil metros quadrados, passam a ser considerados empreendimentos geradores de impacto, assim, passíveis de alteração de uso do solo, mediante outorga onerosa.

Contudo, trazemos à colação quadro com as características urbanísticas da área em análise em três momentos: previsão contida na Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, que aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (vigente à época da constituição da OUC *in casu*); previsão da Lei nº 8.503, 26 de dezembro de 2000, que instituiu a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (com vigência plena para área); previstas no projeto apresentado pela NORPAR/Colmeia:

Quadro 6 - Comparação de Parâmetros Urbanísticos

CARACTERISTICA URBANISTICA	LEI 7.987/96	LEI 8.503/00	PROPOSTA NORPAR/COLMEIA
ÍNDICE DE APROVEITAMENTO	0,6	4,0	4,9
TAXA DE PERMEABILIDADE	>50%	>20%	21,80%
TAXA DE OCUPAÇÃO	<33%	<50%	21,75%
TAXA DE OCUPAÇÃO SUBSOLO	<25%	<60%	60%
ALTURA MÁXIMA DA EDIFICAÇÃO	15,00m	72,00m	156,40

Fonte: SEUMA - Adaptado

Devemos destacar, que os instrumentos jurídicos-urbanísticos da Operação Urbana Consorciada e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, tem em comum a mesma gênese – tido suas experiências anteriores em nível municipal e posteriormente emergido ao nível de norma geral.

Porém, o cerne da questão é a possibilidade ou não da utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo em uma área que já fora aplicado o instituto da Operação Urbana Consorciada, assim, em uma área onde já teve seus parâmetros urbanísticos alterados.

As operações urbanas consorciadas, conforme previsão da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto das Cidades, são instrumentos advindos do regime de parceria, nos moldes do Direito Administrativo, cuja essencial característica é o desenvolvimento, execução e gestão de políticas públicas por meio de colaboração entre o Poder Público e a iniciativa privada. Destacam-se os efeitos difusos promovidos pelo estabelecimento de uma operação urbana consorciada, pois mesmo ocorrendo diretamente numa área delimitada em lei, suas consequências poderão ser observadas nas mais diferentes regiões da cidade, impactando no contexto urbano como um todo.

Os artigos 32, 33 e 34 da Lei n. 10.257 de 2001 definem os requisitos mínimos e prévios para a implementação das operações urbanas consorciadas, consubstanciando os princípios básicos do Direito Administrativo, notadamente a legalidade, a moralidade, a proporcionalidade e o interesse público. Logo, a exigência de instituição por legislação própria estabelece, também, a atuação condicionante do ente privado na operação urbana consorciada, cabendo a ele, inclusive, a atuação de suas ações pautadas no estrito cumprimento do previsto na

lei que criou a operação urbana. Assim se pautará a atuação da Administração Pública, tendo em vista a primazia do Princípio da Legalidade.

Ademais, a previsão dos instrumentos jurídicos e políticos, onde temos como espécies a Operação Urbana Consorciada (art. 4, V, alínea “p”) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração de Uso (art. 4, V, alínea “n”), encontram-se encravadas no capítulo 2, intitulado: “Dos instrumentos da política urbana”; na seção I, intitulada “Dos instrumentos em geral”, ambos estão aquilatados no mesmo patamar legislativo. Valoroso destacar que, para Carvalho e Rossbach (2010, p. 96), estes institutos apresentam-se como mecanismos à indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização. Os autores vão mais longe ao afirmar que cabe ao município adequar as normas gerais a suas peculiaridades locais:

Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, uma determinada transformação urbana pretendida depende da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território. Assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor. (CARVALHO e ROSSBACH, 2010, p. 96)

Muito embora, o Plano Diretor Participativo (2009) reconheça a primazia da operação urbana consorciada como política que abrange o instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, sendo facultada à legislação criativa da operação urbana consorciada a sua previsão ou não.

Observa-se, ainda, que o art. 222 do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza determinou que a alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, será regulamentada em lei específica, observadas as diretrizes da LUOS. Portanto, além do cumprimento das determinações do Plano Diretor, nas situações da outorga onerosa de alteração de uso do solo, de que trata o art. 222 da Lei Complementar Municipal n. 62, de 02 de fevereiro de 2009, deverão ser cumpridas as determinações previstas na Lei Municipal n. 10.355, de 1º de abril de 2015.

Contudo, temos que interpretar a norma à luz da legislação que a criou. Assim, a Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió deverá atender aos requisitos previstos na legislação aplicável ao instituto das operações urbanas

consorciadas, nos termos do disposto na legislação municipal autorizativa de sua criação e realização.

Dito isso, a Lei Municipal n. 8.503, de 26 de dezembro de 2000, que originou a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió não previu em seu bojo o instituto da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, bem como a Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza – PDDUFOR, vigente à época e utilizada como supedâneo a OUC *in casu*, não obrigou o estabelecimento do instituto da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo como elemento necessário a ser previsto na lei específica que cria a operação urbana. A bem da verdade, nem poderia fazê-lo, haja vista que o instituto da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do solo nasceu a partir da edição do Estatuto da Cidade, como norma geral, no ano de 2001, e em âmbito local no ano de 2009, através do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

Deve-se atentar para o *princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas*. Trata-se a coesão dinâmica, conforme doutrina de José Afonso da Silva, em sua obra “Direito Urbanístico Brasileiro”, de “particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem seu *sentido transformacionista da realidade*” (DA SILVA, 2000).

A norma urbanística necessita de um “enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas” (DA SILVA, 2000). Assim, deve a legislação urbanística e o próprio espaço urbano desenvolverem-se em plena conformidade, um auxiliando o agir do outro, obtendo, por fim, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Não é possível o desenvolver urbanístico sem que haja o devido avanço e acompanhamento das normas jurídicas, pois os dois estão em dependência recíproca. A coesão dinâmica do Direito Urbanístico permite, em qualquer tempo, a retroalimentação do processo de readequação do espaçamento urbano.

Diante disso, José dos Santos Carvalho Filho especifica a situação das operações urbanas consorciadas, cujas leis aprovativas poderão prever índices superiores de ocupação do solo, permitindo uma urbanização mais densa em área específica do ambiente urbano. O doutrinador afirma que a previsão do art. 32, §2º, III, da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, é a “permissão municipal que visa à convalidação de situações jurídicas irregular” (LEVIN, 2014, p. 159). Observa-

se que a atividade legislativa para cada operação urbana consorciada, determinada no Estatuto da Cidade, por meio de legislação municipal específica, acompanha a necessidade de observação das condições e circunstâncias técnicas e práticas para o embasamento da própria operação urbana consorciada, observando a peculiaridade do caso concreto e refletindo a atuação normativa em consonância ao processo urbanístico *in casu*.

Diante do exposto, é imprescindível a relação entre o *princípio da legalidade* e o *princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas*. A coesão dinâmica, que interrelaciona a norma e o desenvolvimento urbano como processos consonantes, somente se exerce no estrito quadro da legalidade. Embora a operação urbana consorciada seja reflexo da adequação de parâmetros de uma urbanidade como política desenvolvida pelo ente municipal, seus objetivos devem estar em estrito cumprimento às normas constitucionais e infraconstitucionais que tratam da questão em termos gerais. A readequação da realidade urbanística a novos parâmetros legais exige o devido processo legislativo, não se permitindo, assim, que instrumentos normativos inferiores ao da lei municipal específica sejam utilizadas discricionariamente pelo Poder Público Municipal.

Há que se ponderar, inclusive, quanto à observância do próprio *princípio da irretroatividade da lei*. Embora se trate de um preceito de política legislativa, ao se atentar para a compreensão da norma urbanística como regra de direito público compulsória e cogente, atribuindo-lhe a coesão dinâmica, é possível a ponderação de princípios no que concerne à relação entre normas jurídicas e o desenvolvimento urbano. A imutabilidade da norma não preponderará diante da necessidade de colmatação proporcionada pela própria mutação do espaço urbano e suas normas urbanísticas específicas. O alcance da segurança jurídica far-se-á flexibilizado, por exemplo, em situações cuja atuação do projeto licenciado, e autorizado pelo Estado, ainda não foi executado.

Portanto, conclui-se que há reconhecimento, da doutrina e dos tribunais, da coesão dinâmica existente entre as normas jurídicas e o desenvolvimento urbano. Essa coesão deverá ser pautada no *princípio da legalidade*.

Não podemos esquecer que Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/42, alterado pela Lei 12.376 de 30/12/2010), traz no seu bojo ferramentas para aplicação e interpretação das normas jurídicas. Assim, colacionamos o **Princípio da Continuidade das Leis** (esculpido no art. 2.), onde se

desprende que a lei terá vigor até que outra lei a altere ou revogue. Assim, não poderá a administração pública municipal revogar ou alterar legislação vigente mediante ato administrativo. A lei tem vigência permanente e vigora por prazo indeterminado, salvo hipótese de leis temporárias, que não é o caso da Lei Municipal 8.503/2000. Em síntese, não poderá a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA) alterar os parâmetros urbanísticos e construtivos definidos no bojo da Lei 8.503/2000 mediante licença/alvará/parecer, ou outro ato administrativo. Na mesma esteira, temos que destacar que após a edição de lei especial, criando uma Operação Urbana Consorciada, faz-se surgir uma espécie de microcosmo urbano, onde se passa a adotar características urbanísticas próprias, a despeito de outras normas posteriores, benéficas ou não, para o empreendedor ou para a municipalidade. Temos a irretroatividade da lei, para o bem ou para mal.

Dito isso, fazemos duas indagações:

Como o consorciado privado invoca a possibilidade de utilização de norma superveniente a lei da OUC Parque Foz do Riacho Maceió e no bojo de sua manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade se insurge para não aplicação dos corolários previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo (todas normas posterior a edição da Lei 8.503/2000)?

Como a administração pública municipal poderá permitir a utilização de instituto jurídico-político criado *a posteriori* a edição da norma instituidora da OUC in casu, e não cobrar as premissas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo, especialmente: Estudo de Impacto de Vizinhança, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores; regulamentação do Conselho de Gestão e participação de agentes do poder público e da sociedade civil envolvidos na operação ?

Sem querer ter a presunção de esgotar o assunto, em síntese, podemos afirmar que não havendo **previsão expressa** do instrumento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso em modificação legislativa no bojo da Lei 8.503/2000, não poderá a Administração Pública realizar o seu uso, tendo em vista o vazio legislativo existente, e o seu condicionamento à legalidade estrita, em respeito ao Princípio da Legalidade.

Havendo interesse da Administração Pública em utilizar o instrumento da outorga onerosa de alteração de uso no bojo de operação urbana consorciada já criada, por meio de legislação específica, deverá ser iniciado processo legislativo para fins de alteração da legislação e, assim, promover a devida inclusão do instrumento.

Assim sendo, e analisando os fatos como apresentados pelos documentos disponíveis, matérias jornalísticas e relatos dos indivíduos entrevistados, entendemos que, no caso concreto, pela impossibilidade de utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso em área da poligonal da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, sem a devida alteração legislativa incluindo o novel instituto jurídico-político.

4.3 A OUC PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ COMO ALTERNATIVA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO BEM-ESTAR URBANO

A partir de agora, passaremos a expor a noção de bem-estar urbano, e a busca incansável dos gestores e urbanistas na condução e planejamento da urbe. Salienta-se que a urbanização das cidades, em especial das grandes cidades, tem gerado problemas de estrutura devido à grande demanda populacional e à falta de saneamento dos espaços habitáveis. O direito à moradia é de todos, assim como é dever do Estado promover a urbanização dentro dos padrões técnicos e científicos.

No entanto, temos que delimitar o nosso campo de estudo para a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, a primeira OUC implantada em solo alencarino. Como ficou demonstrado ao longo deste trabalho, a OUC, *in casu*, fora permeada de imbróglis jurídicos, administrativos e políticos, passando por três gestores municipais até sua entrega. Fatos que a eivaram de dúvidas referentes à eficácia urbanística e à finalidade do instituto, perante a sociedade civil organizada, instituições de ensino, Parquet estadual e federal, membros da douta imprensa, e, em especial, os moradores do entorno e das áreas de influência da operação.

Para tanto, destacamos as considerações efetuadas por membro do grupo de Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, quando indagado sobre a eficácia do instrumento da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho

Maceió, onde respondeu apresentando os dados concretos da operação, cabendo salientar o relato abaixo:

A operação urbana cumpriu sua finalidade: transformações urbanísticas, ambientais e sociais. Vejamos:

- a) Contrapartida financeira em obras físicas, com a implantação de um parque público no valor de R\$ 7 milhões.
- b) Incremento de áreas públicas e áreas naturais recuperadas.
- c) Novos tributos ISS, ITBI e IPTU do empreendimento a ser implantado, composto de 72 unidades residenciais com área de aproximadamente 500m², em área cujo valor do m² chega a R\$ 13.000,00.
- d) Valorização do solo urbano, resgate de uma área degradada, melhorias urbanísticas, ambientais e ampliação de receita (IPTU, ITBI, ISS) por meio de novos empreendimentos no entorno.
- e) Pessoas de diversas faixas etárias e de renda interagindo no mesmo local. (GPMFOR – 04)

Fazendo o mesmo questionamento a membro do grupo Consorciado Privado da OUC, *in casu*, assim respondeu:

Com certeza aumentou o nível de bem-estar urbano, quando se passa no Parque hoje, você ver famílias em piqueniques, jovens passeando, pessoas na academia, comemoração de aniversários, gente fazendo fotos, se tornou um local agradável de se frequentar. (CP – 02)

Contudo, a urbanização da área foi entregue ao poder público de Fortaleza-CE quatorze anos após a edição da lei de criação da OUC Parque Foz do Riacho Maceió. Deve-se destacar que a regulação da OUC fora anterior à vigência do Estatuto da Cidade, bem como do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, os quais trazem mecanismos técnicos que possibilitariam uma quantificação e qualificação das possíveis transformações urbanística e paisagística desse local (Estudo de Impacto de Vizinhança, Controle Social e etc.). De posse desses dados, seria possível determinar, com maior fidelidade, as mutações ocorridas no espaço de desvalia da área do Riacho Maceió e suas adjacências.

Em linhas gerais, podemos destacar que a área diretamente afetada pela OUC do Parque Foz do Riacho Maceió fora vítima de uma das grandes contradições

que os críticos ao instituto elencam: processo de nobilitação ou enobrecimento urbano ou, ainda, *gentrification*⁴⁷.

Muito lucidamente, Horta (2007, p. 206) afirma:

[...] novo padrão concorre o processo de nobilitação, que corresponde à instalação de grupos sociais abastados em habitação nova ou reabilitada situada em áreas antigas onde reside, predominantemente, população de grupos sociais menos favorecidos.

Quando indagamos aos representantes do grupo Consorciado Privado, se a OUC Parque Foz do Riacho Maceió gerou um processo de enobrecimento urbano ou *gentrification* da região, estes foram uníssonos em afirmar que sim.

[...] o caso clássico de gentrificação é o que tem ocorrido ao longo dos anos em toda a Beira-Mar de Fortaleza, especificamente a nossa operação expõe totalmente esse processo, porque nós removemos 80 famílias de baixa renda que moravam em uma área ocupada, não era própria, eram apossados, realmente é um processo de gentrificação assumido, eu assumo totalmente o caso de gentrification nesse terreno. (CP – 01)

Fato corroborado pelo representante do poder legislativo municipal de Fortaleza, que em linhas gerais tentou contemporizar o enobrecimento a um processo natural de melhoramento da vida urbana, conforme a seguinte entrevista:

O problema é que o enobrecimento da área, logicamente, aconteceu, o enobrecimento da vida, da qualidade de vida das pessoas aconteceu, normalmente, não acontece de uma forma 100%, quase impossível, seria o ideal que fosse 100% o enobrecimento não só da área, do entorno, das pessoas, dos visitantes, e dos moradores ou ex-moradores, nunca acontece em 100%, sempre tem alguém que perde alguma coisa, o importante é que a cidade ganhe e que a maioria das pessoas também ganhe, então na operação urbana consorciada eu entendo que ela não é 100% perfeita. [...] temos que entender que na natureza o mais importante de tudo é o ser humano. Eu não quero dizer que tenha que prevalecer a vegetação, a planta, a água, o mar, o ar, o céu... tudo isso tem que ser preservado para embelezar esse mundo em que nós estamos vivendo, mas a figura principal de todo esse complexo é o ser humano, então se notarmos o ser humano, a melhoria da sua qualidade de vida e procurar fazê-lo mais feliz, acho que estaremos cumprindo com o papel constitucional de legisladores, até de executivos quando dirigimos uma cidade. (PMFOR – 01)

No entanto, David Harvey ensina que os processos de *gentrification* são favorecidos por “forças poderosas”, os detentores de grandes capitais representam

⁴⁷ Expressão cunhada pela socióloga britânica, Ruth Glass, no ano de 1964, no bojo da obra “London: aspects of change” (LESS; SLATER; WYLY, 2008, p.5).

essas “forças”, que pautam os gostos e a vida da urbe, assim, conseguem influenciar os decisores políticos urbanos em favor dos desejos e padrões de embelezamento da cidade (HARVEY, 1992, p. 82). Podemos destacar que a área pública do Parque Municipal Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão), à primeira vista, representa um espaço de convivência visitado diariamente pelas pessoas de uma classe social mais elevada.

Figura 19 - QR Code Entrega do Parque do Riacho Maceió⁴⁸



Fonte: Elaboração Própria - Gerador On-line <http://e-lemento.com>.

Com o uso de um dispositivo móvel (celular ou tablet), é possível a leitura do QR Code acima e acessar o vídeo institucional da Prefeitura Municipal de Fortaleza, apresentando o novo equipamento público à cidade. A bem da verdade, o vídeo não mostra o processo de transformação, mas tão somente as imagens do espaço requalificado. Fica evidente nas imagens que o espaço foi integrado a outros equipamentos de grande valor turístico para a região. No entanto, podemos destacar que a área apresenta características do fenômeno do enobrecimento urbano.

O processo de enobrecimento urbano ocorrido na região, objeto da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, fica claro nas falas dos representantes dos gestores públicos municipais de Fortaleza, destacando-se algumas anotações de observações de um dos entrevistados:

Primeiro, ela afeta o meio ambiente, ela gentrificou, e ela não deu a contrapartida que deveria ter dado para a cidade, na proporção dos ganhos que eles tiveram, as coisas são relativas não são absolutas. ‘Ah, eu falo absoluta, eu tinha um parque terrível, a foz toda realmente cheia de lixo e etc., e rampas e ocupações, e agora eu tenho um parque’. Sim, mas, em contrapartida, eu cedi uma área que era de preservação para uma edificação, que ganhou também um parque com paisagem de borda, e

⁴⁸Código QR é um código de barras bidimensional que pode ser facilmente escaneado usando a maioria dos telefones celulares equipados com câmera. Disponível em *GooglePlay* e *AppStore*.

gentrifiquei e expulsei comunidade que estava lá no lugar sem fazer a devida compensação, então a cidade ganhou com um parque? Ah, ganhou, mas em compensação devia ter ganhado mais e não devia ter sido feito esse tipo de operacional de preservação, ter escolhido outra área, tantas áreas aí que podem ter sido feitas esse tipo, tanta área da cidade que é edificante e você pode explorar, por que você vai para uma área de preservação. [...] o parque é quase o jardim do prédio, o bacana é que é uma área pública, mas, por acaso, é um equipamento que tem uma estreita relação com a valorização do próprio prédio; nada contra, acho até interessante, quando também se faz isso, agora ele se limitou a essa área do entorno do prédio, porque tem o riacho todinho subindo adiante da foz que não está em boas condições, até comprometendo com lixo e podendo chegar até a foz. (GPMFOR – 02)

Contudo, outros representantes desse mesmo grupo divergem sobre o processo de enobrecimento da área, vejamos:

Parâmetros urbanísticos não definem e nem medem a qualidade de uma boa cidade. Com o Parque Bisão, Fortaleza deixou de ter uma área degradada urbanística, ambiental e socialmente para ter uma área onde todas as rendas e faixas etárias convivem na mais perfeita harmonia. Ao contrário, em nenhum momento houve incidência de gentrificação. (GPMFOR – 04)

[...] Não acho que lá seja um equipamento que vá gerar gentrificação ou que vá privilegiar somente camadas afastadas da população, acho que não. Mas vamos esperar que haja a segunda etapa dele, porque ele é um equipamento complexo, ele não é só o parque. (GPMFOR – 01)

Pode-se concluir que o instituto logrou êxito para o que se propôs, “visando à revitalização da área ambiental degradada e sua respectiva urbanização”, esculpida no art. 1º, da Lei 8.503, de 26 de dezembro de 2000. No entanto, poderia ter sido pedido mais, ter conseguido mais. Na verdade, o Poder Público municipal, à época, fora comedido na instituição de contrapartidas, haja vista não ter conseguido capturar a mais-valia urbana que o parceiro privado conquistou. Para expor melhor, lançamos as anotações da entrevista de um dos representantes dos Gestores Públicos Municipais de Fortaleza, *in verbis*:

[...] O Riacho Maceió, ele se limitou inclusive a fazer uma requalificação, ou resgate só da foz, e do investimento desproporcional que ele aferiu. Ele podia perfeitamente ter se feito um cálculo mais exato dos ganhos e feito uma distribuição melhor do excesso de ganho dado pelas mudanças de parâmetros urbanísticos, é feito um investimento maior e até adentrado um pouquinho mais o rio, pra poder aquele parque ser até um conector com as outras áreas da cidade, então ele ficou muito reduzido a uma área que é o parque, o jardim do prédio, dos prédios que ele construiu, ficou muito, quase como se fosse um investimento para agregar valor ao seu prédio, além disso, não fez mais nada, então, é um impacto muito limitado só ao prédio, não à cidade. **Para mim, houve um desequilíbrio entre o que ele aferiu**

de lucro, o que aumentou de VGV⁴⁹ por conta da questão da concessão do índice de aproveitamento maior. (GPMFOR – 02) (negrito nosso).

Maricato e Ferreira (2002, p.2) de forma clara afirmam que a Operação Urbana Consorciada “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”. Os autores não se dão por satisfeitos e exploram as questões intrínsecas ao instituto da OUC, pois defendem que:

Tem, portanto, algo a ver com a técnica, mas é, antes de qualquer coisa, uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação.

Acredita-se que, para compreender a realidade local, fez-se necessário, primeiramente, que se tivesse uma visão integradora das territorialidades, nas quais o meio urbano e as mazelas urbanas se mesclam por suas particularidades e singularidades que demarcam cada localidade.

Dessa forma, este trabalho desenvolveu um estudo a partir de entrevistas em profundidade, com aplicação de questionário semiestruturado, com diversos atores e visões distintas: Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR); Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR); Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP); moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (MOR); todos com relação direta ou indireta com a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió.

É necessário analisar as falas e expressões gestuais, que consigam imprimir a realidade vivenciada por cada entrevistado. Desta feita, após transcrever os áudios e ao analisar todas as entrevistas, pode-se afirmar que os prefeitos, ao

⁴⁹Valor Geral de Vendas – É um valor calculado pela soma do valor potencial de venda de todas as unidades de um empreendimento a ser lançado.

longo dos anos, têm feito um trabalho contínuo para tentar mitigar gradativamente a evolução urbana desordenada.

Houve os que pontuassem a intenção de prefeitos na melhoria de áreas específicas, em detrimento de outras. É tratada a questão de conter a suburbanização de áreas da capital e o bem-estar do fortalezense, onde há opiniões bem centradas e objetivas.

A partir da percepção das entrevistas com gestores públicos municipais de Fortaleza, com representantes do parlamento municipal de Fortaleza, bem como com representantes do consorciado privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, pode-se destacar que um tema visado em relação a melhoria da cidade é o financiamento para intervenções urbanas. Desse modo, apresentam-se como alternativa real os instrumentos jurídico-urbanísticos, em especial a Operação Urbana Consorciada (OUC), e seus benefícios.

Já quanto a percepção das entrevistas com moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, conseguiu-se extrair que todos os ex-moradores que viviam às margens do Riacho Maceió foram indenizados. Sua grande maioria hoje vive em casa própria com as necessidades básicas que anteriormente não possuíam: água encanada, rede de esgoto, coleta de lixo, entre outros. A quantidade de moradores chegou a diminuir um pouco, devido a fatos como, casamento e mudanças de filhos.

No tocante a impressão sobre como a área do Riacho Maceió era antes, todos concordam com a falta de infraestrutura existente no local. Ainda, mencionaram as enchentes, a água dentro de suas casas e, não no sentido figurado, o lixo acompanhando a correnteza. Destaca-se a pior enchente ocorrida no ano de 2007, onde a partir dessa data os moradores da área foram procurados pela prefeitura e por membros da empresa privada. Afirmam, ainda, que foram retirados prioritariamente os que estavam mais perto das margens do riacho. Outrossim, afirmam que foram indenizados pela construtora e não pela prefeitura. Todos dizem que hoje vivem melhor, porém o saudosismo toma conta da maioria, ao informar que gostariam ainda de morar no local que cresceram.

A Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió deu origem ao Parque Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão). Portanto, foi debatido se todo esse trabalho trouxe bem-estar urbano para os munícipes. É unânime, entre os entrevistados, que o Parque do Bisão trouxe melhoria para a cidade como um todo,

e que ela pertence a toda a população fortalezense e não somente a vizinhança, pois as áreas de lazer são abertas para todos os que estiverem passeando próximo, além de turistas que queiram conhecer a belezas da cidade.

Já em relação à mudança do empreendimento, que passaria a ser um prédio de 49 andares e não mais duas torres de 24, há uma opinião coincidente, a de que não ficaria harmonioso com o perfil dos outros prédios da orla.

Dito isso, pode-se afirmar que a possibilidade da Operação Urbana Consorciada, introduzida através da legislação Federal nº 10.257/2001, abriu uma nova forma de instrumentalizar a gestão de forma consorciada, em especial, na cidade, trazendo parcerias entre o poder público e diferentes agentes sociais.

Assim, foram identificados sucessos e fracassos deste tipo de parceria, e as perspectivas para o futuro desse tipo de instrumento. Vale salientar que a implantação do Fortaleza 2040, visa parcerias, como as OUC's para concretização dos projetos planejados, e sua importância é mencionada.

Concluimos a partir dos relatos apresentados, que as opiniões variam em relação as atitudes tomadas junto aos habitantes da área requalificada e os possíveis danos futuros à região. Além disso, foi unânime que a necessidade da presença dos órgãos governamentais fiscalizadores é fundamental para permanência das melhorias alcançadas na área da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, inclusive para as gerações futuras. Contudo, ficou patente que antigos ribeirinhos mesmo tendo uma qualidade de vida acima da anterior (às margens do riacho), sentem-se saudosos e gostariam de ainda viver no local que cresceram.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento do novo modelo econômico-político do Estado Social Liberal e Republicano, a gestão pública, em especial, o município, passou adotar o modelo gerencial na condução da máquina pública. Daí surge a Gestão Consorciada da Cidade, num processo contínuo de desestatização da administração pública.

Esse sentimento de afastar o domínio absoluto estatal na esfera econômica e em áreas que possibilitem uma cogestão com o ente privado, e, somado a isso, a escassez financeira, verdadeiro estado de penúria, imposto pelo ruído Pacto Federativo, aos municípios brasileiros, fez nascer entre os gestores municipais, notadamente os sulistas e do centro-sul, o sentimento de buscar alternativas para o financiamento às intervenções em solo urbano, diversos da fazenda pública municipal. Assim, a cidade de São Paulo, de forma vanguardista, conseguiu introduzir no seu ordenamento jurídico-urbanístico o Instituto da Operação Urbana, importado e adaptado da realidade europeia e norte-americana para as necessidades tupiniquins.

São Paulo exercendo o título de capital mais influente do Brasil, passou a instigar outros municípios brasileiros a utilizarem deste novel instrumento, que até então não havia precedente na legislação urbanista federal.

No contexto constitucional, pode-se destacar a obrigação de garantir aos cidadãos, de um modo geral, um piso vital mínimo (FIORILLO, 2014, p. 72), que podemos configurar com o bem-estar social. No entanto, como todo texto constitucional carregado de princípios, interligados e conectados, pode-se afirmar que a garantia esculpida no texto da Lei do Meio Ambiente Artificial (Estatuto da Cidade), o que se denomina de bem-estar urbano, traz a ratificação do preceito constitucional do bem-estar social, que possui como “fio condutor” o princípio da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, o presente trabalho tem o condão de apresentar a nova concepção de Estado, ou melhor, de gerir a engessada máquina pública. Para tanto, passou-se a estudar a Gestão Consorciada da Cidade e os instrumentos que a compõem, em especial, as Parcerias Público-Privadas. A partir disso, elucida-se a importância de pinçar a Operação Urbana Consorciada, como espécie de “parceria”, no seu sentido mais amplo da palavra. No entanto, definiu-se realizar uma delimitação para estudar a chegada deste instituto em solo alencarino. Assim,

passou-se a fazer de forma estruturada o estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, a primeira OUC da capital cearense, advinda anterior ao Estatuto da Cidade.

Ainda que de forma sumária, esta pesquisa, aqui apresentada, demonstra a necessidade, infundamente, de estudar as novas estratégias apresentadas para os governantes, com o escopo de enfrentar os desafios e também melhorar as condições de infraestrutura das áreas urbanas, satisfazendo a crescente demanda por serviços públicos. A Parceria Público-Privada, em especial, as Operações Urbanas Consorciadas apresentam-se como alternativa para os governantes poderem melhor administrar essa área que a população tanto reclama (mazelas citadinas).

Cabe aqui ressaltar que as OUCs podem desempenhar um papel de destaque em uma possível reforma do Estado, bastando para isso que haja uma política planejada e compensatória que garanta a universalização dos benefícios urbanos propostos.

A Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, *de visu*, demonstra a requalificação de um espaço de desvalia urbana, onde uma área, outrora devastada pela ação desordenada de urbanização, fora catapultada a área de convívio social. As nuances legais que cercaram a lei de criação da OUC, como a não imposição de constituição de mecanismo de controle social e de acompanhamento das ações mitigadoras a serem implementadas pelo ente privado, são apresentadas no decorrer deste ensaio.

Adicionalmente, por sua vez, as intervenções podem preceder de obras vultuosas, cuja implementação pode demandar longo período de tempo de execução. A regulamentação aplicável poderá sofrer alterações ao longo dos anos, impactando direta ou indiretamente nos projetos das intervenções previstas na Lei da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió.

Como se observou, no bojo deste estudo, a OUC Parque Foz do Riacho Maceió, não foi inserida no rol das áreas a serem intentadas às OUCs, haja vista que o PDDUFOR, vigente à época, fora lacunoso ao extremo, haja vista que não delimitou nem conceituou de forma clara as possibilidades de utilização do instrumento *in casu*. Contudo, valendo-se da oportunidade jurídica injetada, o “empreendedor privado definiu seus interesses e a prefeitura executou toda a articulação institucional para implementar, lançando mão das alterações de

parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas”. (HISSA; ARAÚJO, 2017, p. 19).

Para uma análise científica da OUC Parque Foz do Riacho Maceió, lançou-se mão de uma análise bibliográfica, com uma busca minuciosa das doutrinas jurídicas, sociológicas, do urbanismo e da arquitetura, portanto, este trabalho valeu-se das ciências que pensam a cidade. Não se demonstrou uma tarefa fácil, pois a temática é nova e para os operadores do direito, muito intrigante, pois as visões das demais ciências apontam em direção, às vezes, contrária da interpretação exegética da norma. Assim, o operador do direito deve fazer análise da lei sempre buscando a finalidade, fazendo uso de uma hermenêutica teleológica, para ainda assim, chegar próximo do olhar da sociologia urbana.

Contudo, a análise documental, por si só, não refletiria o sentimento e as nuances do processo intrincado, que foram mais de quatorze anos da concepção da norma até a entrega da contrapartida – Parque Público Municipal Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão) – privada ao poder público municipal. Assim, incorporou-se a utilização de uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevista em profundidade, com a aplicação de questionário semiestruturado a diversos atores que tivessem relação direta ou indireta com a OUC *in casu*. Desta pesquisa de campo, fez nascer uma nova concepção da vida em comunidade, onde o menos é mais, onde ter menos recursos financeiros pode indicar a existência de mais companheirismo e mais solidariedade. Na mesma esteira, foram ouvidos indivíduos representantes do poder público municipal de Fortaleza, do parlamento municipal de Fortaleza, bem como representantes da iniciativa privada, onde se conseguiu garantir uma pluralidade de olhares e impressões.

Dito isso, me valendo do ensinamento de Maricato (2001, p.96), quando afirma que “nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação”, pode-se afirmar que a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, demonstrou-se para a época, um instrumento vanguardista em relação as cidades do nordeste brasileiro, haja vista a escassez financeira da fazenda pública municipal. O gestor municipal tem mister de inovar, para tentar mitigar as mazelas urbanas postas à prova. E assim foi feito.

Como toda primeira experiência, esta não poderia ser diferente, foi dotada de imbrólios jurídicos, administrativos e políticos, mas nada poderá tirar o mérito da tentativa de “consertar” uma área de desvalia urbana. Consertar, sim, é a expressão

correta, haja vista que o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis (online), assevera que “con-ser-tar”, de origem do latim *consertare*, tem variados sentidos, tais como: Fazer um conserto, remover defeitos, substituir ou unir o que está quebrado ou rasgado; arranjar, recompor, reparar, restaurar; Regular, colocar em funcionamento ou em atividade (aquilo que se encontrava parado, desregulado ou que não funcionava como devia); Refazer algo com defeito ou malfeito, fazendo ajustes ou modificações; estabelecer uma nova ordem ou dar melhor disposição (àquilo que se encontrava em desordem, fora do lugar ou em organização inadequada); arrumar, abrandar ou anular os resultados produzidos por uma ação incorreta ou indevida; reparar, remediar.

Em síntese, pode-se dizer que a gestão municipal de Fortaleza, ao deparar-se com um manancial hídrico de vital importância para a cidade – Riacho Maceió – com suas margens tomadas por moradias precárias, que em todo momento de chuva colocavam os cidadãos que faziam (por necessidade) daquele local seu domicílio, passarem por momentos de angústia e desespero, viu no instrumento jurídico-político, a partir de experiências exitosas no sudeste do País, trazido de países europeus como o “ovo de Colombo”, uma motivação para solucionar tal problema.

Não se pode analisar a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, olhando somente o Parque do Bisão e o projeto das torres residenciais (ou ainda, da torre colossal que se propõe), mas sim, verificando o Riacho Maceió de 1999 e anos seguintes. É necessário olhar a OUC *in casu*, à luz da legislação vigente à época: o Plano Diretor de 1992, quatro anos após a promulgação da Carta Política de 1988. No Plano Nacional, é necessário observar que a OUC Parque Foz do Riacho Maceió foi gestada num período entre a renúncia do primeiro presidente da República (pós-redemocratização) e o segundo governo de um presidente tido como liberal. No Plano Local, observa-se que a OUC em estudo, nasceu no segundo governo de Juraci Vieira Magalhães adversário político do então governador Tasso Jereissati, período onde as desavenças políticas recaíam sobre a população fortalezense, haja vista que o desalinhamento político dificultava repasses, seja por convênios, seja através de influência para alocar emendas do orçamento federal.

Dito isso, pode-se concluir que para a época, a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, representou a melhor opção para o

Poder Público Municipal, para o ente privado consorciado, bem como para a população afetada diretamente (os ribeirinhos).

Não se pode deixar de frisar que a administração pública municipal no poder *a posteriori* a vigência do Estatuto da Cidade (2001) e do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009), perdeu a oportunidade de editar norma específica, com fito de adequar a Lei 8.503/2000 aos ditames dos novos diplomas urbanísticos, como ocorreu na cidade de São Paulo (OUCs Água Espreada, Faria Lima e outras). Assim, todos os imbróglis jurídicos de então e os postos agora estariam solucionados, pois como afirmou Maricato (2001, p. 96) “nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre a prática”. Dessa forma, o controle social seria a mola mestre para dar uma maior eficiência à política pública, Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, desenvolvida na cidade e para o Município de Fortaleza.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão *et al.* **Regimes de exceção e mobilização das mais-valias fundiárias**: o caso das operações urbanas consorciadas em Fortaleza–CE. 2015. 226 f. Tese (Doutorado) – Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- ALEX, S. **Projeto da praça**: convívio e exclusão no espaço público. 2. ed. São Paulo: Senac, 2011.
- ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ANDRÉ, M. E. D. A. Texto, contexto e significativos: algumas questões na análise de dados qualitativos. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 45, p. 66-71, 1983.
- BARREIRA, I. A. F. Linguagens da Cidade e Patrimônio: O Diálogo entre Passado e Presente. **Revista USP**, São Paulo, n. 58, p. 212-224, 2003.
- BATISTELA, M. Operações urbanas consorciadas. In: DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Orgs.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 323-342.
- BENEVOLO, Leonardo. História da cidade. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- BEZERRA, Roselane Gomes. **O bairro Praia de Iracema entre o adeus e a boemia**: usos, apropriações e representações de um espaço urbano. 2008. 231f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
- _____. Propagandas e blogues como narrativas de políticas urbanas na cidade de Almada. **Revista Sociologia**, Porto, v. 25, p. 79-100, jun. 2013.
- _____. Representações e classificações de um espaço urbano requalificado. **Configurações Revista de Sociologia**, Porto, p. 257-277, jan. 2009.
- BÓGUS, L. M. M. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. **Plural de cidades**: léxicos e cultura urbana. Coimbra: Almedina, 2009. p. 115-126.
- BÓGUS, L.; FERREIRA, C.; GAGLIARDI, C. São Paulo e Lisboa: Reestruturação urbana, políticas públicas e novas centralidades, In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Diálogos Urbanos**: territórios, culturas, patrimônios. Coimbra: Almedina, 2012. p. 13-49.
- BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. Conselho nacional do meio ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Avaliação de impacto ambiental**: agentes sociais, procedimentos e ferramentas. Brasília, DF: IBAMA, 1995.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em 17 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em 17 nov. 2017.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 39**. Trabalho sobre área de influência nos EIAs. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/grandes-empresendimentos%20%28intercameral%29/docs/nota-informacao-tecnica/NT03907_Encaminha_trabalho_area_de_influencia.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em 17 nov. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRONSTEIN, L. A crise do urbanismo contextualista. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, v. 19, n. 32, p. 158-177, 2012.

BRUNO, F. G.; PINHO, E. Das operações urbanas consorciadas. In: MATTOS, L. P. (Org.). **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 219-229.

CABRAL, L. M. A. Operação Urbana Consorciada: possibilidades e limitações. In: DANTAS, M. B.; SÉGUIN, E.; AHMED, F. (Orgs.). **O Direito Ambiental na Atualidade: Estudos em Homenagem ao Professor Guilherme Purvin de Figueiredo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 307-334.

_____. Operação urbana consorciada: questões a serem enfrentadas pelo Poder Público. **Revista Magister de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 12, p. 5-25, 2007.

CALDAS, R. Parcerias público-privadas e meio ambiente. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, RS, v. 3, n. 1, p. 65-74, 2011.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CEARÁ, Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2009. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=Assembleia+Legislativa+do+Estado+do+Cear%C3%A1.+Constitui%C3%A7%C3%A3o+do+Estado+do+Cear%C3%A1.&oq=Assembleia+Legislativa+do+Estado+do+Cear%C3%A1.+Constitui%C3%A7%C3%A3o+do+Estado+do+Cear%C3%A1.&aqs=chrome..69i57.488j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CORBUSIER, L. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec USP, 1989.

_____. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

CORRÊA, R.L. Natureza e significado da rede urbana. In: _____. **A Rede Urbana**. São Paulo: Ática, 1994.

COSTA, D. S. A revitalização dos casarões do Comércio, situados na Rua Santos Dumont à Rua do Toboão, pautada na parceria público-privada e focada em atividades de entretenimento cultura e lazer. **Repositório Institucional**, Salvador,

BA, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11708>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Parcerias público-privadas: relatos de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 47-81.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: CYMBALISTA, R. (Coord.). **Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DALEFFE, A. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 301-310, 1997.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DECLARAÇÃO de Estocolmo. Estocolmo, SU: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, 1972. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DEMO, P. **Política Social do Conhecimento**: sobre futuros do combate à pobreza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FADIGAS, L. **Urbanismo e território**: as políticas públicas. São Paulo: Sílabo, 2015.

FERNANDES, A. S. A. O empresarialismo dos governos locais na gestão urbana: breves reflexões sobre origem, a evolução e o contexto deste conceito no Brasil. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 31, n.6, p. 28-40, 1998.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. **Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma nova cidade. São Paulo: Boitempo, 2001.

FLORES, P. T. R.; SANTOS, B. S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: AIDE, 2002.

FORTALEZA. **Decreto Municipal nº 13.591, de 20 de maio de 2015.** Regulamenta o Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreadora/oucs_vigentes/lei_ouc_-_osorio_de_paiva.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 13.824, de 01 de junho de 2016.** Regulamenta o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/decreto_13.824_-_cria%C3%A7%C3%A3o_fundurb.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 9.456, de 20 de julho de 1994.** Regulamenta o Parque Foz Riacho Maceió, Fortaleza, 1994.

_____. **Lei Complementar nº 0211, de 22 de dezembro de 2015.** Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://sindifort.org.br/files/pccs_acs_ace.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 0229, de 22 de março de 2017.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2017/23/229/lei-complementar-n-229-2017-altera-e-acresce-dispositivos-a-lei-complementar-n-62-de-02-de-fevereiro-de-2009-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992.** Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza, Fortaleza, 1992. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei nº 014, de 21 de fevereiro de 2017.** Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Organica_do_Munic%C3%ADpi>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 10.074, de 28 de junho de 2013.** Altera a Lei municipal nº 7.909/1996, que disciplina o fundo municipal de desenvolvimento urbano e dá outras providências. Fortaleza, 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2013/1008/10074/lei-ordinaria-n-10074-2013-altera-a-lei-municipal-n-7909-1996-que-disciplina-o-fundo-municipal-de-desenvolvimento-urbano-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 10.280, de 19 de dezembro de 2014.** Alterou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://apps.fortaleza.ce.gov.br/diariooficial/download->

diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/839ffff8-48c4-4b50-905d-ca45b0f2413a;1.1&numero=15429>. Acesso em: 03 fev. 2018.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 10.403, de 13 de outubro de 2015. Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva. Fortaleza, 2015. Disponível em:

<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/fortaleza_cidade_empreadora/oucs_vigentes/apresentacao_ouc_osorio_de_paiva.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

_____. **Lei Ordinária nº 10.404, de 13 de outubro de 2015.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Parque Urbano da Lagoa da Sapiroanga. Fortaleza, 2015. Disponível em:

<http://cmfor.virtuaserver.com.br:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=4476>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 7.549, de 21 de junho de 1994.** Cria o Parque Foz Riacho Maceió, Fortaleza, 1994.

_____. **Lei Ordinária nº 8.503, de 26 de dezembro de 2000.** Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Parque Foz Riacho Maceió, com base nos artigos 10 e 11 da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR); art. 11 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em:

<http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_N%C2%BA_8503_de_26_de_dezembro_de_2000>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 8.915, de 23 de dezembro de 2004.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó. Disponível em: <http://cmfor.virtuaserver.com.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/11_texto_integral>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Lei Ordinária nº 9.333, de 28 de dezembro de 2007.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Jockey Clube, Fortaleza, 2007.

_____. **Lei Ordinária nº 9.778, de 24 de maio de 2011.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga, Fortaleza, 2011.

_____. **Lei Ordinária nº 9.857, de 22 de dezembro de 2011.** Estabelece diretrizes para a realização da Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2011/986/9857/lei-ordinaria-n-9857-2011-estabelece-diretrizes-para-a-realizacao-da-operacao-urbana-consorciada-lagoa-do-papicu-com-base-nos-arts-102-inciso-viii-e-242-244-e-248-da-lei-complementar-n-62-de-02-de-fevereiro-de-2009-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-fortaleza-pdp-e-no-art-11-da-lei-n-7987-de-23-de-dezembro-de-1996-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-c-c-os-arts-32-e-33-da-lei-n-10257-de-10-de-julho-de-2001-estatuto-da-cidade-prevendo-os-mecanismos-necessarios-a-sua-implantacao>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**: A cidade planejada pela cidadania. Visão de Futuro, Eixos Estratégicos e Objetivos. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_visaao-de-futuro-eixos_estrategicos_e_objetivos-29-01-2016.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**: A cidade planejada pela cidadania. Fortaleza Hoje. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/revistas/i-mostra-virtual/index.html#page/1>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040**: A cidade planejada pela cidadania. Síntese das Proposições Estratégicas. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/revistas/sintese-das-propagacoes-estrategicas/index.html#page/1>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. Prefeitura Municipal. **Plano Plurianual 2014-2017**. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/3PPA_2014_2017_Lei.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2017.

FORTUNA, C. J. C. G.; LEITE, R. P. Cidade e urbanidade. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Plural de cidades**: novos léxicos urbanos. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. **Diálogos urbanos**: territórios, culturas, patrimônios. São Paulo: Fronteiras, 2013.

FREIRE, André Luiz. **O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC- Eletrônica**, v. 1, n. 1, p.136-150, 2007. Disponível em: <www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em: 23 set. 2017.

GASPARINI, D. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

GEHL, J. **Cidade para Pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLGHER, André Braz et al. **Diagnóstico do processo migratório no Brasil 4:** migração entre municípios. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2006.

GONDIM, Linda. Imagens da cidade ou imaginário espacial? Reflexões sobre as relações entre espaço, política e cultura, a propósito da Praia de Iracema, **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, CE, v. 32, 2001.

GROSSO, K. S. S. Intervenções urbanísticas como estratégia para o desenvolvimento local e revalorização da imagem da cidade: análise da revitalização no município de Niterói. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1., 2008, São Paulo. **Anais...** Rio Claro, SP: Unesp, 2008.

GROTTI, D. A. M. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse público**, Belo Horizonte, MG, v. 9, n. 42, mar. 2007.

GURGEL, G. A. S. **Estudo de Impacto Ambiental:** EIA e Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, para o Projeto de Recuperação Ambiental do Riacho Maceió, Fortaleza: NORPAR, 2008.

HARRISON, B.; GLASMEIER, A. K. Why business alone won't redevelop the inner city: a friendly critique of Michael Porter's approach to urban revitalization. **Economic Development Quarterly**, Thousand Oaks, CA, v. 11, n1, 1997.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade, à revolução urbana. São Paulo: Martins, 2014.

_____. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

_____. Espaços urbanos na aldeia global: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. **Cadernos de arquitetura e urbanismo**, Belo Horizonte, MG, n. 1, 1996.

_____. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler Series A**, New Jersey, EUA, 1989.

HERZOG, C. P. **Cidades para todos:** (re)aprendendo a conviver com a natureza. Rio de Janeiro: Inverde, 2013.

HISSA, M. C.; ARAUJO, C. Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO, 17., 2017, São Paulo. **Desenvolvimento, Crise e Resistência:** quais os caminhos de planejamento urbano e regional?, São Paulo: ENANPUR, 2017.

HOLANDA, F. **O espaço de exceção.** Brasília: UnB, 2002.

HORTA, A. P. B. Metrópoles, dinâmicas económicas e reconfiguração espacial. In: _____. (Coord.). **Sociologia Urbana.** Lisboa: Universidade Aberta, 2007.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HUNGARO, L. A. **Parceria público-privada Municipal e a concretização de funções sociais da cidade**: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Curitiba, PA: UFPR, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

JACOBS, J. **Morte e vida de amplas cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JESSOP, B. **Changing forms and functions of the state in an era of globalization and regionalization**. Lancaster, UK: Lancaster University, 1994.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.479-499, 2006.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J. F. M. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, London, UK, v. 2. n. 2, p. 135-158. 2000.

LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. **Gentrification**. New York: Routledge, 2008.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

LEITE, R. P. Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Plural de Cidade**: novos léxicos urbanos. Coimbra: Almedina, 2009. p. 41-52.

LEITE, Rogério Proença. A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 72, 2010.

LELI, I. T. et al. Estudos ambientais para cemitérios: indicadores, áreas de influência e impactos ambientais. **Boletim de Geografia**, Maringá, PA, p. 45-54, 2012.

LERNER, J. **Acupuntura urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LIMA, A. A. B. **As parcerias público-privadas como instrumento de efetivação do princípio constitucional da eficiência na prestação dos serviços públicos de transporte urbano de passageiros**. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

LIMONAD, Ester. Entre a urbanização e a sub-urbanização do território. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. 11., 2005, **Anais...**

Salvador: ANPUR, 2005.

LOMAR, P. J. V. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001, São Paulo: Malheiros, 2003.

LOPES, F. C. R. **Vai continuar andando para o leste**: suburbanização, ideologia e cotidiano. 2012. 317 f. Tese (Doutorado em Geografia humana) – Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LYNCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MACEDO, M. **Operação Urbana Consorciada**: Uma alternativa para a urbanificação das cidades. 2007. 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.99-119, jan. 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/85646/pdf_7>. Acesso em: 21 nov. 2017.

MACRUZ, J. C. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. VAINER, C.

_____. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRI, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre, RS: Sergio Fabris, 2002.

MATTOS, L. P. **Estatuto da Cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. 88 p.

MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. A. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A. B. **Serviço público e concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

MIRANDA, S. M. Os benefícios para o meio ambiente com as parcerias público-privadas na área de saneamento básico. **Azevedo Sette Advogados**, Belo Horizonte, MG, 2008. Disponível em: <<http://www.azevedosette.com.br/sustentabilidade-ambiental/artigos/exibir/14>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

MORAES, F. F. M. **Parcerias Público-Privadas**: Solução às necessidades do Estado. Belo Horizonte, MG: Centro Universitário Newton Paiva, 2007. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/11805583-Parcerias-publico-privadas-solucao-as-necessidades-do-estado.html>> Acesso em: 10 mar. 2017.

MOREIRA, Ana Luísa Nogueira; ARAÚJO, Marinella Machado. Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., 2007, Florianópolis, SC, **Anais...** Florianópolis, SC: CONPEDI, 2007. Acesso em: 15 nov. 2015. p. 4.

MUNIZ, A. P. C. **Intervenções urbanas em espaços de desvalia: transformar para valorizar**. 2012. 474f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

NOVELINO, M. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Método, 20

OLIVEIRA, M. H. et al. Caracterização geológica da foz do Riacho Maceió. **Encontros Universitários da UFC**, Fortaleza, v. 1, n.1, p. 973, 2017.

PEQUENO, R. Projetos 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, 2015. p. 17 - 54.

PIOLI, M. S. M. B.; ROSSIN, A. C. O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 40-56, 2006.

PIOVEZANE, P. M. Elementos de direito urbanístico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1981.

PORTER, M. E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. São Paulo: Campus, 1999.

_____. What is strategy?. **Harvard Business Review**, Cambridge, MA, n. 6, 1996, p. 61–78. Disponível em: <<https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

RAMOS, Javier.; BORLA, Jordi.; CASTELLS, Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. **EURE**, Santiago, v. 24, n. 73, p. 122-125, 1998. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007300008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 03 fev. 2018.

REDOSCHI, D. A. Parceria público-privada: desafios e oportunidades. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 73-79, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 out. 2017.

REZENDE, V. F. et al. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir–OODC. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 156-205, 2011.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **IBEU**: índice de bem-estar urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, R. M.; SILVEIRA, M. A. T. Planejamento urbano, lazer e turismo: os parques públicos em Curitiba-PR. **Turismo, Visão e Ação**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 309-321, 2006.

ROCHA, José Paulo Narciso. Aspectos Gerais do Fenômeno Urbano. **Revista Tecnologia**, Fortaleza, v. 17, n. 1, 1996. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/tec/article/view/1276/4308>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

RODRIGUES, F. L. L. (Org.). **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCS, 2007.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, S. V.; HOLANDA, B. 16 Anos de Operações Urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoos_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-01.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

RUBINO, S. Enobrecimento urbano. In: FORTUNA, C.; LEITE, R. P. (Orgs.). **Plural de cidades**: novos léxicos urbanos. Coimbra: Almedina, 2009.

SALGUEIRO, Teresa Barata. **Lisboa, periferia e centralidades**. Oeiras, PO: Celta, 2001.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceito e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANT'ANNA, A.; SILVA, H. M. B. **Parâmetros para urbanização de favelas**. São Paulo: LABHAB, 1999. Disponível em: <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/produtos/paramtecnicos_urbafavelas.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SANT'ANNA, M. J. G. A concepção de cidade em diferentes matrizes teóricas das Ciências Sociais. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 91-99, 2003.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Polis, 2001.

SARMENTO, J. M. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

SÉGUIN, E. **Estatuto da Cidade**: uma esperança de inclusão. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <www.oab-rj.com.br/mage/artjurid05.htm>. Acesso em: 02 mar. 2017.

SILVA, F. B. As parcerias público-privadas e a sua concretização por meio das operações urbanas consorciadas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55424&seo=1>>. Acesso em: 01 out. 2017.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, J. B. **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SIRKIS, A. **Ecologia urbana e poder local**. Rio de Janeiro: Fundação Movimento Onda Azul, 1999.

SOUSA, M. L.; PACHECO, R. A. Função social da propriedade urbana: leis complementares ao artigo 47 do plano diretor do município de Uberlândia-MG. **Observatorium**, Uberlândia, MG, v. 4, n. 10, p. 24-37, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/3edicao/n10/02.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização**: privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 46 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: _____. (Org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 17-46.

TALAMINI, E.; JUSTEN, M. S. (Org.). **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: RT, 2005, p. 17-26.

TARDIN, R. **Espaços livres**: sistema e projeto territorial sobre a ordenação do território a partir dos espaços livres. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008. 255 p.

THORNS, D. C. **The transformation of cities**: urban theory and urban life. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan, 2002.

TIKUNOFF, W. J.; WARD, B. A. Conducting naturalistic research on teaching: Some procedural considerations. **Education and urban society**, Thousand Oaks, CA, v. 12, n. 3, p. 263-290, 1980. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001312458001200302>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VARGAS, H. C.; DE CASTILHO, A. L. H. **Intervenções em centros urbanos**: objetivos, estratégias e resultados. Barueri, SP: Manole, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 89-112. Disponível em: <http://www.marcoareliosc.com.br/03velho_completo.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

ZAITTER, B. A. H.; ULTRAMARI, C. Grandes projetos urbanos e sua compreensão pela academia brasileira. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, ES, v. 15, n. 883, 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-883.htm>>. Acesso em: 02 out. 2017

ZOCKUN, M. G. P. Concessão de serviço público: competência legislativa e modalidades. **Migalhas**, São Paulo, 13 set. 2007. Migalhas de peso. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI45236,11049-Concessao+de+servico+publico+competencia+legislativa+e+modalidades>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

ZUKIN, S. **Landscapes of Power**: From Detroit to Disneyland. Berkeley, CA: University of California Press, 1991.

ANEXOS

ANEXO A – Roteiro da Entrevista Bloco de Moradores das áreas de influência da Operação Urbana Consorciada Parque Foz Do Riacho Maceió (MOR)



ROTEIRO DA ENTREVISTA BLOCO MORADORES DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ (MOR)

Entrevistado:	
Endereço:	
Bairro:	CEP:

Operação Urbana Consorciada são intervenções pontuais realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Na Foz do Riacho Maceió, a Operação Urbana Consorciada foi idealizada como forma de possibilitar a valorização do espaço público local, viabilizar a melhoria da qualidade ambiental da orla marítima e a ocupação ordenada da área em compatibilidade com a região.

P01) Você conhecia a região antes da Urbanização?

Sim 1() Não 2()

P02) Como era a área antes da Urbanização? Descreva.

P03) Como se deu o processo ao longo desses 14 anos, da aprovação até a entrega da operação no ano de 2014?

P04) O que mudou em sua vida a partir dessa Operação Urbana Consorciada?

P05) Na sua opinião, o Parque foi capaz de proporcionar uma melhora na qualidade da sua vida enquanto cidadão de Fortaleza? Justifique.

P06) Na sua visão, o Parque foi capaz de gerar um melhoramento para toda a população de Fortaleza?

P07) Na sua opinião, o Parque pertence à cidade de Fortaleza ou somente à população da região onde ele está inserido?

P08) Você acha que a alteração do projeto original do empreendimento, que é de 2 torres com 24 andares, para 1 torre com 50 andares pode gerar para você enquanto cidadão algum problema para a região?

P09) Como se deu a retirada das famílias?

ANEXO B – Roteiro da Entrevista Bloco Gestores Públicos Municipais de Fortaleza (GPMFOR); Parlamentares Municipais de Fortaleza (PMFOR). Consorciado Privado da Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió (CP)



ROTEIRO DA ENTREVISTA BLOCO GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE FORTALEZA (GPMFOR); PARLAMENTARES MUNICIPAIS DE FORTALEZA (PMFOR); CONSORCIADO PRIVADO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ (CP)

Entrevistado:	
Endereço:	
Bairro:	CEP:

PARQUE FOZ DO RIACHO MACEIÓ	INÍCIO:	TÉRMINO:	DATA:
	_____:	_____:	____/____/____
ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE	PODERPÚBLICO	Versão01	

01) A cidade de Fortaleza é uma cidade com uma população estimada, para o ano de 2017, de 2 milhões e 6 mil habitantes, divididos em 317 km², com 119 bairros. A partir dos estudos do Fortaleza 2040, 80% das mazelas da cidade, como homicídios e doenças como Zica e Chikungunya, estão encravadas em 12% do seu território que corresponde a 42% da população da referida cidade. **Com base nessas informações, qual a sua visão do processo de evolução urbana do município de Fortaleza?**

02) Na sua visão, o que o município de Fortaleza pode fazer para mitigar o processo de suburbanização da cidade e melhorar o estado de bem-estar urbano para o fortalezense?

03) O doutrinador afirma que a fragmentação social, conceituada como consequência do incremento das desigualdades do mundo urbano e das ameaças à coesão social, tem uma ligação umbilical com o conceito de metrópole fragmentada. Podemos afirmar que o conceito de metrópole fragmentada tem como característica uma estrutura policêntrica, desenvolvimento de complexos de grandes dimensões com frequência de uso misto, presença de enclave socialmente diferenciado e dissociante do tecido sociourbanístico envolvente. **De acordo com essas afirmações, em sua opinião, o município de Fortaleza é uma metrópole fragmentada? Por quê? E quais são os desafios e planejamentos para tentar mitigar essa realidade social?**

04) A nossa Carta Política de 1988 inaugurou a responsabilidade municipal pela execução da política de desenvolvimento urbano destinada a gerenciar a cidade, com base

no Art. 188 da Constituição Federal de 1988. De acordo com essa afirmação, **qual é a sua opinião sobre a remodelação do Pacto Federativo em relação ao desenvolvimento e gerenciamento das cidades?**

05) O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo, quando de sua elaboração, ser assegurada ampla discussão com a comunidade, a participação das entidades representativas da sociedade civil e os partidos políticos. A cidade de Fortaleza começou a ter seus planos a partir de Silva Paulet no ano de 1812 até a chegada do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza no ano de 2009. Conforme preceitua a Legislação vigente, o Plano Diretor Participativo deverá passar por atualização no ano de 2019. Outrossim, o município de Fortaleza inaugurou uma nova modalidade de planejamento urbano - Plano Fortaleza 2040, onde se projeta ações de curto, médio e longo prazo para a cidade. Com base nessas afirmações, em sua opinião, **o que o município de Fortaleza, com base no Plano Diretor Participativo de 2009, tem feito para tentar diminuir ou mitigar os problemas da cidade de Fortaleza quanto ao seu desenvolvimento urbano e a garantia da função social da propriedade? O que o Plano Fortaleza 2040 tem de diferencial para nortear o Plano Diretor de 2019?**

06) Como bem afirmou Carlos Fortuna, o direito à cidade não é mais apenas um direito a ascender e instalar-se nela, mas a garantia de poder usufruir dos equipamentos, serviços e direitos que a cidade lhe oferece, designadamente a condição de cidadania política e cultural. **A partir dessa afirmação, qual é a sua opinião à respeito do direito à cidade no município de Fortaleza? O que se pensar para o futuro da cidade e a garantia e ampliação do direito de usufruir da cidade?**

BLOCO PPP

07) As Parcerias Público-Privadas - PPPs, introduzidas na nossa Legislação Federal a partir da Lei 11.079 de 2004, inaugurou a possibilidade de Parcerias Público-Privadas na gestão consorciada da cidade, as parcerias entre o poder público e diferentes agentes sociais na gestão da cidade. **Com base nessas afirmações, qual a sua opinião sobre a possibilidade de utilização das Parcerias Público-Privadas para uma gestão consorciada da cidade com o intuito de diminuir as mazelas da cidade?**

08) Gondim afirma que a estratégia de *place marketing* reforça a atratividade da cidade e do estado para investimentos turísticos e industriais. Para Borja e Castel, na formatação do planejamento estratégico, os decisores urbanos devem pensar na cidade como uma mercadoria a ser vendida, foi, então, que surgiu a ideia de *marketing* urbano ou *city marketing*. **Com base nessas afirmações, quais os atrativos a cidade de Fortaleza tem para investimentos privados com o intuito de resolver problemas urbanos?**

09) Sarmiento afirma que os projetos públicos têm outro tipo de vantagens que não são medidas pelo lucro, ou pelo valor financeiro que geram, trata-se de benefício de ordem social. **A partir dessa afirmação, na sua opinião, quais são os benefícios para a iniciativa privada em investir em resolução de problemas urbanos com intervenções urbanas em espaços de desvalia?**

10) Quais exemplos de Parcerias Público-Privadas obtiveram sucesso no município de Fortaleza e como transformaram a cidade? E quais os exemplos de fracasso?

11) Quais as perspectivas de futuro para as Parcerias Público-Privadas no município de Fortaleza?

- 12) Na sua visão, qual é a importância da utilização das Parcerias Público-Privadas para implementação do Plano Fortaleza 2040?
- 13) Quais, no seu ponto de vista, são as dificuldades para a implementação das Parcerias Público-Privadas no município de Fortaleza?

BLOCO OUC

- 14) A Operação Urbana Consorciada é uma espécie de Parceria Público-Privada que foi a forma encontrada para solucionar diversos problemas em que o setor público não dispunha de condições para realizar esse processo de urbanização dentro dos parâmetros exigidos. A municipalidade tem o mister de inovar para poder governar em momentos de escassez financeira, a utilização das Operações Urbanas Consorciadas aparecem como mecanismo indutor para a geração de transformações urbanísticas, outrora sobrestados na agenda administrativa dos gestores. No município de Fortaleza, a Operação Urbana Consorciada surgiu no ano de 1992 no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDUFOR), ou seja, já passaram 25 anos desde sua instituição. **Com base nessas afirmações, qual a sua opinião sobre a utilização do instrumento jurídico urbanístico da Operação Urbana Consorciada no município de Fortaleza?**
- 15) Quais são os benefícios para a utilização da Operação Urbana Consorciada no município de Fortaleza?
- 16) Quais, no seu ponto de vista, são as dificuldades para a implementação da Operação Urbana Consorciada no município de Fortaleza?
- 17) Na sua visão, qual é a importância da utilização da Operação Urbana Consorciada para a implementação do Plano Fortaleza 2040?
- 18) A Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió foi instituída pela Lei Municipal 8.503 de 26 de Dezembro de 2000, idealizada como forma de possibilitar a valorização do espaço público local, viabilizar a melhoria da qualidade ambiental e a ocupação ordenada da área em compatibilidade com os parâmetros ambientais e urbanísticos da região. O Riacho Maceió, objeto da Operação Urbana Consorciada - OUC, sofreu processo de degradação ao longo dos anos, com a ocupação precária de suas margens por famílias em situação de vulnerabilidade social. **A partir dessa afirmação, qual a sua opinião sobre a utilização da Operação Urbana Consorciada para a requalificação da área?**
- 19) A Lei de criação da Operação Urbana Consorciada do Parque Foz do Riacho Maceió foi atacada judicialmente. A constitucionalidade da Norma foi questionada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, através de ação direta de inconstitucionalidade com o pedido de medida liminar impetrado pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará, na data de 10 de Novembro de 2008. O órgão Ministerial entendeu haver dissonância entre a instituição de Operação Urbana Consorciada e as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades, bem como o Ministério Público se preocupou com a real finalidade da Operação Urbana Consorciada e com a possibilidade de um verdadeiro rito de passagem para a implantação de megaempreendimento na região em clara afronta ao interesse público e a clarividente vulneração do caráter da política urbana prevista nos Art. 288, 289 da Constituição do Estado. **Com base nessas afirmações, qual a sua opinião sobre essas afirmações do Ministério Público?**
- 20) O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza de 2009 traz a obrigação às Operações Urbanas Consorciadas de que seja apresentada uma solução habitacional

adequada dentro do perímetro ou vizinhança próxima, nos casos de remoção dos moradores, com base no Art. 244 § 6º do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (PDPFOR) de 2009, dessa forma asseguraria a função social e a dignidade da pessoa humana, como é orientado pelos preceitos constitucionais. A Lei Municipal 8.503 de 2000 da Operação Urbana Consorciada do Parque Foz do Riacho Maceió, todavia, foi publicada antes da edição do Estatuto das Cidades e do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, portanto, as previsões garantidoras dos direitos dos ocupantes dos imóveis em área afetada pela Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió ficaram para a responsabilidade do parceiro privado. A via de negociação e composição privada com os ocupantes dos imóveis foi eleita pela Legislação e ratificada pelo estudo de impacto ambiental e pelo relatório de impacto ambiental apresentado pela empresa. **Com base nessas afirmações, o(a) senhor(a) é capaz de dizer se as famílias que moravam às margens do Riacho Maceió foram transferidas para moradias dignas ou transferida a mazela para outras áreas de risco da cidade?**

21) O Doutrinador afirma que os espaços urbanos constituem uma área estrutural e estruturante ao bem-estar da sociedade cidadina. O espaço urbano estimula quer a memória quer o desejo e indica categorias e relações entre eles. A Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió deu origem ao Parque Otacílio Teixeira Lima Neto (Bisão). **Com base nessa afirmação, em sua opinião, a Operação Urbana Consorciada do Parque Foz do Riacho Maceió conseguiu aumentar o nível de bem-estar urbano para o município de Fortaleza?**

22) Segundo a doutrina, o processo de nobilitação ou enobrecimento urbano corresponde à instalação de grupos sociais abastados em habitação nova ou reabilitada, situada em área antiga onde residia predominantemente população de grupos sociais menos favorecidos. Na Lei Municipal 8.503 de 2000 que instituiu a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió, o zoneamento da área foi alterado reduzindo sua área de preservação permanente e permitindo a edificação nos parâmetros urbanos dispostos para área de orla marítima, Meireles/Mucuripe. **Com base nessa afirmação, o(a) senhor(a) consegue afirmar se a Operação Urbana Consorciada Parque Foz do Riacho Maceió foi instrumento para gerar um processo de nobilitação ou enobrecimento urbano, ou ainda *gentrification* nas palavras de Ruth Glass?**

23) Foi noticiado na imprensa local que o parceiro privado (NORPAR) solicitou alteração do projeto anteriormente aprovado seguindo os ditames da Lei 8.503 de 2000. O projeto inicial autorizava a construção de 2 (duas) torres com 24 (vinte e quatro) andares cada. A solicitação do parceiro privado, contudo, é a construção de uma torre de habitação multifamiliar com 50 andares. Com base nessas afirmações responda: **Qual a sua opinião sobre essa alteração? Em que fase está a solicitação? Quais os impactos positivos e negativos que essa alteração poderá gerar para a região? Quais as medidas para mitigar os impactos negativos (se existirem)?**

ANEXO C – Cessão gratuita de direitos de depoimento oral e compromisso ético de não identificação do entrevistado



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS
Dissertação de Curso

CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL E
COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Pelo presente documento, **eu Entrevistado(a):** _____,
 nacionalidade, estado civil, profissão, portador do RG: _____,
 domiciliado/residente em (Av./Rua/nº./complemento/Cidade/Estado/CEP):

_____, **declaro ceder ao Pesquisador:**
PEDRO CÉSAR DA ROCHA NETO, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o n. 012.953.603-22, residente e domiciliado no município de Fortaleza-CE, na Rua José Ribamar Soares Aguiar, n. 100, apto 1104, Torre Canários, Condomínio Terraço dos Pássaros, Cidade dos Funcionários, CEP: 60.824-235, **sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador aqui referido**, na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, em 23/11/2017, **como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE**. O pesquisador acima citado fica conseqüentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo.

Local e Data: Fortaleza-CE, 23 de novembro de 2017.

Assinatura do(a) entrevistado(a)