

Operações Urbanas Consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza

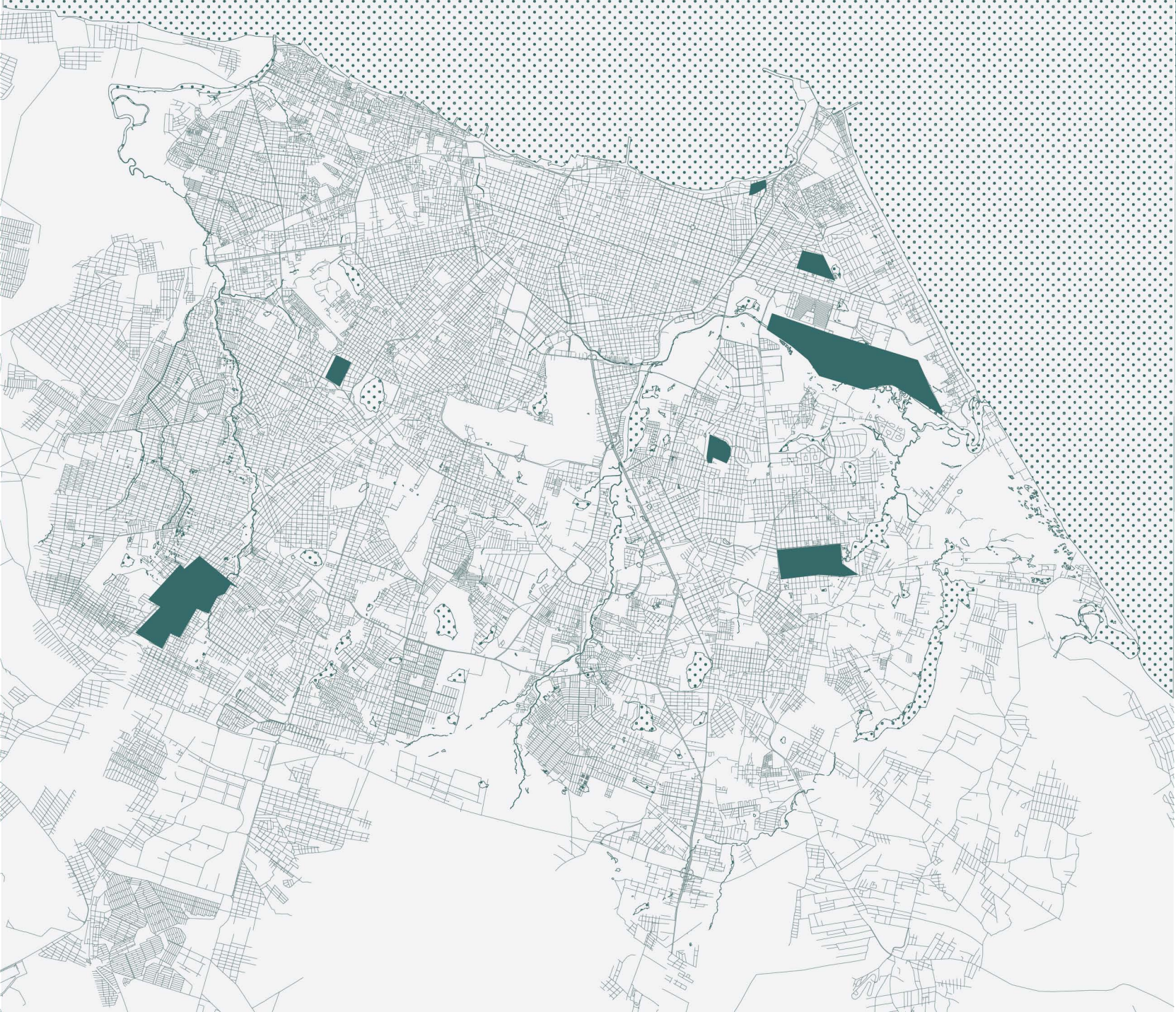
Marina Cavalcante Hissa

orientação: Cristina Pereira de Araujo

Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Urbano

Universidade Federal de Pernambuco

Recife, 2017



MARINA CAVALCANTE HISSA

**OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco em atendimento aos requisitos parciais para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Cristina Pereira de Araujo

RECIFE | 2017

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

H673o Hissa, Marina Cavalcante

Operações urbanas consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza / Marina Cavalcante Hissa. – Recife, 2017.
199 f.: il., fig.

Orientadora: Cristina Pereira de Araujo.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2017.

Inclui referências.

1. Operações urbanas consorciadas. 2. Parcerias público-privadas. 3. Shoppings centers. 4. Planejamento urbano. I. Araujo, Cristina Pereira de (Orientadora). II. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2017-142)

Autora: Marina Cavalcante Hissa

Título: Operações Urbanas Consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco em atendimento aos requisitos parciais para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 15.03.2017

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cristina Pereira de Araújo
Universidade Federal de Pernambuco / MDU
(Orientadora)

Profa. Dra. Heliana Comin Vargas
Universidade de São Paulo
(Examinadora Externa)

Profa. Dra. Norma Lacerda
Universidade Federal de Pernambuco / MDU
(Examinadora Interna)

Aos meus pais, Francisco e Márcia.

O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior).

AGRADECIMENTOS

À Cristina Araujo, pelos ensinamentos, paciência e acolhimento do tema desde o início.

Aos meus pais, professores acadêmicos, que muito me apoiaram nessa trajetória, dedicando tempo e carinho nos momentos necessários. Vocês são meus exemplos de vida!

Ao Jarbas, pelo apoio e carinho, você foi fundamental!

À turma do MDU, pelas calorosas conversas e instigantes discussões em aula, em especial, Júlia Machado, Júlia Monteiro, Natália e Tita, companhias indispensáveis nos momentos em Recife.

Aos professores e funcionários do MDU, pelo acolhimento e por tornar possível essa dissertação.

À Águeda Muniz, que me recebeu com grande atenção e disponibilizou materiais importantes para o desenvolvimento da dissertação.

Ao professor Ricardo Paiva, que muito me ajudou para chegar até aqui.

Aos amigos de Fortaleza, que sempre me instigaram ao aprendizado, em especial à Bruna, Larissa e Natália, que, como eu, pelejam no meio acadêmico.

À Celina e Denise, que sempre farão diferença nas minhas realizações.

E por último, ao Recife. Foi muito bom estar aqui!

RESUMO

A presente dissertação trata da utilização das Operações Urbanas Consorciadas para a implantação de shoppings centers, tendo como estudo de caso a cidade de Fortaleza. Regulamentada pelo Estatuto da Cidade, em 2001, a Operação Urbana Consorciada (OUC) é, atualmente, o principal instrumento urbanístico que viabiliza as parcerias público-privadas no Brasil. O instrumento busca, na teoria, equilibrar os benefícios públicos e privados na implantação de transformações urbanas estruturais, podendo tratar não apenas de novas regras urbanísticas, mas de toda uma reconstrução do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade. É exposto, na dissertação, um panorama geral das intervenções nas capitais brasileiras antes e depois do Estatuto, com o objetivo de analisar o avanço deste instrumento na cidade de Fortaleza, que como a capital com mais Operações Urbanas Consorciadas com leis aprovadas, sendo sete no total. Destas, duas possuem relação direta com a viabilização de shoppings centers. Em meados de 2007, em Fortaleza, houve uma expansão do referido setor, diante do “aquecimento” do mercado imobiliário e crescimento econômico do País. Em paralelo, as Operações Urbanas Consorciadas também se tornaram mais recorrentes, pois, no impulso do *boom* imobiliário, foram postas em prática intervenções que antes estavam adormecidas. Portanto, ao observar a especificidade de Fortaleza, refletiu-se sobre a utilização desse instrumento, que esteve bastante associado a alterações de parâmetros urbanísticos em projetos específicos. Além disso, procurou-se avaliar em que medida o instrumento estava sendo aplicado de acordo com os pressupostos do Estatuto da Cidade, mormente em dois estudos de caso: as Operações Urbanas Consorciadas Jóquei Clube e Lagoa do Papicu, que possuem relação direta com shoppings centers.

Palavras-chave: Operações Urbanas Consorciadas. Parcerias público-privadas. Shoppings Centers. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The present dissertation approach the use of the Consortium Urban Operations to implant shopping malls, having as a case study the city of Fortaleza. Regulated by the "Estatuto da Cidade", in 2001, the Consortium Urban Operation is currently the main urban development tool that makes public-private partnerships in Brazil possible. The instrument seeks, in theory, to balance public and private benefits in the implementation of structural urban transformations, being able to deal, not only with new urban rules, but with a reconstruction of the urban / economic / social fabric of a specific sector of the city. The dissertation presents an overview of interventions in Brazilian capitals before and after the "Estatuto da Cidade", with the objective of analyze the progress of this instrument in the city of Fortaleza, as this is the capital with most Consortium Urban Operations, seven in the total. Of these, two are directly related to the viability of shopping malls. In mid-2007, in Fortaleza, there was an expansion of this sector, due to the "heating" of the civil construction market and economic growth of the Country. In parallel, the Consorciated Urban Operations also became more recurrent because, in the civil construction market's boom, interventions that were previously paralyzed were put into practice. Therefore, when observing the specificity of Fortaleza, we tried to reflect on the use of this instrument that was closely associated to changes in urban parameters for specific projects. In addition, an attempt was made to research if the instrument was being applied in accordance with the "Estatuto da Cidade", mainly in two case studies: the Jockey Club and Papicu Lagoon, which have a direct relationship with shopping malls.

Key-words: Consortium Urban Operations. Public-private Partnerships. Shopping Malls. Urban Planning.

LISTAS

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Operações Urbanas Consorciadas no Brasil	42
Tabela 2 - Operações com leis aprovadas ordenadas pelo ano	45
Tabela 3 - Número de shoppings e Área Bruta Locável (ABL) acumulada	65
Tabela 4 - Classificação Abrasce por tipo de empreendimento	67
Tabela 5 - Número de shoppings, ABL e Variação ABL- 2000 a 2015	71
Tabela 6 - Número de shoppings e ABL por região - em 1996	76
Tabela 7 - Número de shoppings e ABL por região - em 1996 / 2015	76
Tabela 8 - Listagem shoppings em Fortaleza	104
Tabela 9 - Requisitos mínimos para o plano de operação do Estatuto das Cidades x do PDP-For/2009	111
Tabela 10 - Zoneamento urbano de Fortaleza e a aplicação do instrumento OUC	112
Tabela 11 - Operações Urbanas em Fortaleza	116
Tabela 12 - Zoneamento das Operações Urbanas em Fortaleza	116
Tabela 13 - Síntese das definições e atribuições contidas na lei da OUC	135
Tabela 14 - Síntese das definições e atribuições contidas na lei da OUC	148
Tabela 15 - Síntese da avaliação na OUC Jóquei e na OUC Lagoa do Papicu	161

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição Operações Urbanas Consorciadas no Brasil	43
Gráfico 2 - Faturamento anual dos shoppings, entre 2006 e 2015	72
Gráfico 3 - Números de fusões e aquisições do setor de shoppings	73

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Imagens da intervenção em Les Halles	30
Figura 2 - Maquete do shopping Cidade Jardim em São Paulo	74
Figura 3 - Matéria de jornal em cidades brasileiras	80
Figura 4 - Passarela West Plaza	81

Figura 5 - Shopping ABC Plaza, localizado entre a Avenida Industrial (esquerda) e a via férrea (direita)	83
Figura 6 - Shopping Oiapoque	85
Figura 7 - Shopping Pátio Savassi	85
Figura 8 - Barra Shopping Sul em Porto Alegre	87
Figura 9 - Imagens shopping Center Um	92
Figura 10 - Imagens shopping Iguatemi	97
Figura 11 - Diagrama das OUCs em Fortaleza	127
Figura 12 - Matéria de jornal com a manchete da Parangaba	130
Figura 13 - Imagem dos empreendimentos da OUC Jóquei Clube	138

LISTAS DE MAPAS

Mapa 1 - Mapa nos shoppings por macrorregiões no Brasil- Ano 2015	77
Mapa 2 - Localização Fortaleza - eixo leste/oeste	91
Mapa 3 - Expansão sudeste	94
Mapa 4 - Eixo sudeste e novos equipamentos	96
Mapa 5 - Shoppings em Fortaleza até a década de 2000	100
Mapa 6 - Expansão do setor imobiliário para coroa periférica	103
Mapa 7 - Expansão urbana e os shoppings centers	105
Mapa 8 - Os shoppings recentes e a expansão imobiliária	108
Mapa 9 - Zonas indicadas para aplicação da OUC	113
Mapa 10 - Localização das OUCs com a sobreposição do zoneamento	117
Mapa 11 - OUC Riacho Maceió	118
Mapa 12 - OUC Dunas do Cocó	120
Mapa 13 - OUC Sítio Tunga	121
Mapa 14 - OUC Osório de Paiva	123
Mapa 15 - OUC Lagoa da Sapiranga	124
Mapa 16 - Localização macro do bairro e da OUC Jóquei Clube	129
Mapa 17 - Mapa das linhas de metrô de Fortaleza	132
Mapa 18 - VLT em Fortaleza	133
Mapa 19 - Implantação da OUC Jóquei Clube	136

Mapa 20 - Síntese das principais contrapartidas	136
Mapa 21 - Localização macro OUC Papicu	144
Mapa 22 - Implantação OUC Lagoa Papicu	148
Mapa 23 - Síntese das contrapartidas	149
Mapa 24 - Principais modificações no sistema viário	150
Mapa 25 - Complexo OUC Lagoa do Papicu e disposição dos usos	152

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEMI - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário

ABL - Área Bruta Locável

ALOSHOP - Associação de Lojistas de Shopping

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas

CEF - Caixa Econômica Federal

COHAB - Companhia de Habitação

CPPD - Comissão de Avaliação Permanente do Plano Diretor

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FII - Fundo de Investimento Imobiliário

FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

HABITAFOR - Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IVV - Índice de Velocidade de Venda

LCI - Letra de Crédito Imobiliário

LI - Letras Imobiliárias

LUOS - Lei de uso e ocupação do solo

METROFOR - Cia. Cearense de Transportes Metropolitanos

OUC - Operações Urbanas Consorciadas

PDDU-FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza

PDP-FOR - Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza

PGT - Polo Gerador de Tráfego

PLANDIRF - Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PRODETUR- CE - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Ceará

RMF - Região Metropolitana de Fortaleza

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEMACE - Secretaria Estadual do Meio Ambiente no Ceará

SEMAM - Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Serviços Urbanos

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste

TRANSFOR - Programa de Transporte Urbano de Fortaleza

UFC - Universidade Federal do Ceará

UNIFOR - Universidade de Fortaleza

VGv - Valor Geral de Vendas

VLT - Veículo Leve sob Trilhos

ZEIS Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A CIDADE COMO NEGÓCIO	22
2.1 A parceria público-privada e o Planejamento Estratégico	24
2.1.1 As Enterprises Zones e as Zones D'Aménagement Concerté	27
3 AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	34
3.1 Antecedentes das Operações Urbanas Consorciadas no contexto brasileiro	34
3.2 As Operações Urbanas Consorciadas	40
4 O SHOPPING COMO NEGÓCIO URBANO	58
4.1 O fenômeno do shopping center	58
4.2 Os shoppings centers no Brasil e a relação com o mercado imobiliário	63
4.2.1 Reflexos na configuração espacial	72
4.2.2 Reflexos na distribuição espacial	75
4.3 A regulação urbana e a parceria público-privada na implantação de shoppings centers	78
5 O CASO DE FORTALEZA	90
5.1 A Fortaleza dos shoppings	90
5.1.1 Transformações recentes na metrópole e os shoppings centers	100
5.2 A Fortaleza das Operações Urbanas Consorciadas	109
6 ESTUDOS DE CASOS	127
6.1 OUC Jóquei Clube - North Shopping Parangaba	128
6.1.1 Análise do plano de operação	139
6.2 OUC Lagoa do Papicu - Shopping RioMar	143
6.2.1 Análise do plano de operação	153
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	158

REFERÊNCIAS	166
ANEXOS	173

01

Introdução

1. Introdução

Essa dissertação trata da utilização das Operações Urbanas Consorciadas — instrumento urbanístico de parceria público-privada — para a implantação de shoppings centers, tendo como estudo de caso a cidade de Fortaleza.

A pesquisa foi motivada pela observação do intenso processo de implantação de shopping centers nos últimos anos na cidade de Fortaleza, sendo alguns destes viabilizados por Operações Urbanas Consorciadas. Questiona-se, no presente trabalho, se um instrumento de tamanha relevância e complexidade, ao ser utilizado para implantar centros comerciais privados, restritos à uma gleba, seria a ferramenta mais adequada.

Regulamentada pelo Estatuto da Cidade, em 2001, a Operação Urbana Consorciada (OUC) é, atualmente, o principal instrumento urbanístico que viabiliza as parcerias público-privadas no Brasil.

As parcerias público-privadas (PPP) se consolidaram nos países desenvolvidos na década de 1970, no contexto de reestruturação econômica e produtiva, que, diante da baixa capacidade fiscal do Estado liberal ora instalado, foram efetivados como a grande solução para intervenções urbanas.

Sobretudo a partir de 1990 as PPPs tornaram-se mais recorrentes, e a imagem da cidade como mercadoria, promovida através de uma gestão empreendedora e do marketing urbano, foi estabelecida por meio do planejamento estratégico.

No Brasil, as parcerias público-privadas para intervenções urbanísticas surgiram no embate entre os ideários da cidade-mercadoria e da reforma urbana brasileira. De um lado está o espaço urbano, mercadoria em potencial que necessita de uma nova regulamentação. De outro lado, por questões da reforma urbana, buscou-se promover instrumentos que consolidariam a função social da propriedade e dividiriam o ônus da urbanização com o setor privado. É nesse cenário que a Operação Urbana Consorciada se manifesta como solução para intervenções urbanas no Brasil.

Diante de críticas acumuladas em experiências anteriores ao Estatuto, a OUC, por vezes, é avaliada como um instrumento que tem pouca eficácia na inversão de prioridades, isto é, os interesses privados sobrepõem-se aos benefícios sociais mais amplos.

Nesse cenário, os shoppings centers, apoiados pelo poder público sob a justificativa de promover desenvolvimento econômico, são implantados pelas parcerias público-privadas, proporcionando, em certa medida, benefícios sociais que respaldam a construção desses arranjos.

Esses empreendimentos funcionam como “âncoras” da atividade imobiliária, ganhando importância na formação do espaço urbano, principalmente quando se defrontam com a fragilidade dos instrumentos de planejamento e gestão.

No Brasil, em meados de 2007, diante do crescimento econômico do País e da maior disponibilidade de linhas de financiamento, o mercado imobiliário esteve fortemente aquecido, influenciando vários setores relacionados a este. Na região Nordeste, mais especificamente em Fortaleza, o setor de shoppings vivenciou um forte crescimento. Tal movimento foi impulsionado, também, pela chegada de incorporadoras nacionais e internacionais para esta região, geralmente associando-se às locais.

Em paralelo, as Operações Urbanas Consorciadas também se tornaram mais recorrentes, pois, no impulso do *boom* imobiliário, foram alavancadas as

intervenções que antes estavam adormecidas. Além disso, com a aprovação do Estatuto, os planos diretores municipais passaram a introduzir os instrumentos urbanísticos nele regulamentados.

A cidade de Fortaleza se destaca pela quantidade de Operações Urbanas Consorciadas: são sete operações com projetos de lei aprovados, sendo duas relacionadas diretamente à shoppings centers, cenário que ressalta a importância do tema nessa cidade.

Indaga-se, portanto, como o instrumento da magnitude da Operação Urbana Consorciada tem sido utilizado para viabilizar projetos específicos. Assim, propõe-se avaliar o processo de implantação dessas operações à luz do Estatuto da Cidade.

Isto posto, surge a questão para a pesquisa: A Operação Urbana Consorciada tem seguido os pressupostos definidos pelo Estatuto da Cidade ou tem sido utilizada como instrumento para possibilitar a construção de grandes empreendimentos privados, como os shoppings centers?

Objetivo da pesquisa

A pesquisa tem por objetivo investigar o processo de implantação das Operações Urbanas Consorciadas associadas aos shoppings centers com ênfase na cidade de Fortaleza, a fim de analisar em que medida atendem aos pressupostos constantes no Estatuto da Cidade.

Como objetivos específicos propõe-se:

- investigar os antecedentes das Operações Urbanas Consorciadas abordando o contexto internacional e nacional das parcerias público-privadas;
- desenvolver um panorama da situação atual das Operações Urbanas Consorciadas nas capitais brasileiras e a relação do instrumento com os shoppings centers, auferindo a posição de Fortaleza nesse cenário. Além disso, abordar as críticas das experiências nacionais à luz dos pressupostos do Estatuto;

- contextualizar a relação dos shoppings centers com a dinâmica urbana — dando ênfase ao *boom* imobiliário de 2007 — e como estes centros comerciais são regulados pelo poder público; e
- investigar, na cidade de Fortaleza, a relação dos shoppings centers com as Operações Urbanas Consorciadas, com destaque para dois estudos de caso.

Estrutura da dissertação

Diante do cenário de reestruturação econômica e produtiva, pretende-se, no **capítulo 2**, contextualizar o surgimento das parcerias público-privadas (PPP) para fins de intervenções urbanísticas. As experiências internacionais de instrumentos de PPP, como as *Enterprises Zones*, nos EUA, e as *Zones D'Aménagement Concerté* (ZAC), na França, são exemplos que serão aprofundados na pesquisa.

No **capítulo 3** procura-se abordar as experiências brasileiras de PPP anteriores ao Estatuto, as quais muito influenciam a construção da Operação Urbana Consorciada e a discussão atual sobre o tema.

Para se obter um quadro geral de como as Operações Urbanas Consorciadas estão distribuídas no Brasil e qual sua relação com os shoppings centers, foi desenvolvido um levantamento¹ nas capitais brasileiras para, a partir daí, auferir a situação de Fortaleza nesse contexto. Ademais, é feita uma abordagem detalhada do instrumento à luz do Estatuto das Cidades, expondo criticamente as experiências nacionais a partir da matriz analítica de sete requisitos mínimos exigidos no plano de OUC.²

O **capítulo 4** é focado no empreendimento shopping center, abordando sua relação com o aquecimento do imobiliário brasileiro que ocorreu em meados de 2007, assim como as consequências para o espaço urbano. Como importante item deste capítulo são apresentados exemplos de parcerias público-privadas com shoppings centers e suas variadas formas de regulação urbana.

¹ O método escolhido para o levantamento foi a elaboração de perguntas estruturadas (ver Anexo 01), enviadas para as prefeituras de cada capital através do Sistema de Solicitação de Informação (SIC). Também foram realizadas pesquisas bibliográficas, principalmente através de teses e dissertação, visando a um cruzamento de dados, quando possível. No questionário também foram auferidas quais operações consorciadas tiveram relação com shoppings.

² O Guia para Implementação pelo municípios e cidadãos do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2002), realizado pelo Instituto Polis e promovido pela Câmara dos Deputados, foi fundamental para fundamentar os conceitos dos requisitos mínimos exigidos no Estatuto e embasar a matriz analítica.

No **capítulo 5** procura-se contextualizar as transformações na estrutura urbana de Fortaleza, dando ênfase aos shoppings. Também é realizada uma abordagem no processo de implantação das Operações Urbanas Consorciadas.

Visto que Fortaleza se destaca no número de OUCs, no **capítulo 6** refletimos sobre a utilização desse instrumento para viabilizar tais empreendimentos a partir dos pressupostos contidos no Estatuto das Cidades. Para tanto, foram escolhidas as OUCs Jóquei Clube e Lagoa do Papicu.

02

A cidade como negócio

2. A cidade como negócio

A transição do sistema de acumulação fordista³ para o sistema de acumulação flexível, iniciada com a profunda recessão⁴ da década de 1970, impulsionou uma reestruturação econômica e produtiva nas cidades, gerando transformações nas políticas urbanas associadas às orientações neoliberais.

O sistema de acumulação flexível se formou com uma estrutura oposta à rigidez do fordismo. Esse novo sistema teve como pilares a flexibilização das relações contratuais e a desregulamentação financeira e comercial, e estes eram pautados pela globalização⁵ e inovação tecnológica (ABRAMO, 1995; CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2008).

A desregulamentação e liberalização comercial foi essencial para que as transações de investimentos estrangeiros direto (IED) saltassem nos anos de 1980, convergindo também para o processo de aquisições/fusões globais. No setor imobiliário, inclusive

³ O sistema de acumulação fordista, que vigorou ao longo do século XX, caracterizou-se pela produção e consumo em massa e esteve associado às políticas keynesianas de maior atuação do Estado na provisão de políticas sociais. Nesse contexto, foi consolidado, por meio das políticas keynesianas, o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, principalmente na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Frente à necessidade de reconstrução das cidades, o Estado passou a ter um papel maior nas intervenções econômicas e sociais.

⁴ O aumento dos preços e os embargos nas exportações de petróleo para o Ocidente foram o golpe final para provocar a profunda recessão de 1973. Porém, outros fatores já vinham declinando o sistema fordista, tais como: a diminuição do crescimento da produtividade, surgindo, com isso, conflitos entre os financiamentos dos investimentos; e a internacionalização excessiva dos mercados, que evidenciava a competitividade, visto que os mercados na Europa Ocidental e no Japão estavam relativamente recuperados da guerra. Além disso, a América Latina iniciava políticas de proteção dos mercados consumidores internos, intensificando ainda mais a competição internacional. Disto disso, pois, a rigidez do sistema fordista estava condenada ao fracasso (LIPIETZ, 1995, p. 12).

⁵ A globalização foi utilizada como justificativa para a desregulamentação dos mercados. Chesnais (1996, p. 25) relata que os defensores da globalização afirmavam que, para os mercados se adaptarem à globalização, era necessário que as empresas tivessem “[...] absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado”.

no âmbito dos shoppings centers, os IEDs e as aquisições/fusões provocaram (e ainda provocam) processos de ampliação do capital e aumento da complexidade dos empreendimentos, interferindo diretamente no espaço urbano. Tal processo conduziu à ascensão de um capital concentrado, que favoreceu a “globalização financeira” e imprimiu uma lógica financeira ao capital investido (CHESNAIS, 1996, p. 33).

Consolidava-se — sob a forma de fundos de investimentos, títulos da dívida pública e abertura de capital—, assim, a financeirização⁶ do capital no sistema econômico globalizado.

No contexto urbano, a emergência de mecanismos financeiros e a ação do Estado através de políticas urbanas foram essenciais para potencializar o setor imobiliário, abrindo novas possibilidades de investimentos na produção do espaço.

As cidades — que à época, com a reestruturação produtiva, vivenciavam a decadência e/ou o deslocamento de diversas atividades — apresentavam grandes áreas ociosas e degradadas, tanto nos centros históricos como nas áreas portuárias e industriais. As intervenções urbanas se consolidaram para recuperar as regiões onde a reprodução do espaço urbano possibilitava a reprodução capitalista, potencializando o setor imobiliário e a financeirização.

Assim, foi iniciado um processo de produção de “[...] um novo espaço sob a forma de produto imobiliário que aponta uma mudança na aplicação do capital-dinheiro acumulado do setor produtivo industrial em direção ao setor imobiliário, que exige uma fluidez avassaladora” (CARLOS, 2015, p. 26).

Trata-se do investimento no chamado circuito secundário de capital, que é a transferência do capital de produção para o ambiente construído, ou seja, o capital sobreacumulado no circuito primário (da produção) é utilizado para viabilizar a produção do espaço urbano (HARVEY, 2013).

⁶ A literatura econômica cunhou o termo “financeirização” para designar o fenômeno da “[...] crescente importância dos mercados financeiros, dos motivos financeiros, das instituições financeiras e das elites financeiras, na operação da economia e em seus órgãos de decisão, tanto em nível nacional quanto em nível internacional” (EPSTEIN, 2001, p. 1). Nesse caso, o fortalecimento econômico e político dos rentistas implica no aumento da importância econômica do setor financeiro, em oposição ao setor “real” e industrial da economia (MILIOS; SOTIROPOULOS, 2009, p. 1-2).

Nesse contexto, a cidade se torna uma mercadoria em potencial e novas políticas urbanas, como a parceria público-privada e o planejamento estratégico, se consolidam para viabilizar a “cidade-mercadoria” e o circuito secundário do capital.

2.1. A parceria público-privada e o Planejamento Estratégico

A parceria público-privada (PPP) — forma de gestão que utiliza a iniciativa privada para a provisão de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos — tornou-se elemento central para as transformações urbanísticas, pois com a recessão econômica, os governos promoveram esse novo instrumento de gestão, como forma captação de recursos (HARVEY, 2008). Para Cota (2010, p.141), “[...] na prática, isso expressa uma concepção de urbanismo caracterizada pela ênfase em projetos pontuais e pela flexibilidade no controle do setor público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano”.⁷

A política norte-americana foi pioneira em intervenções urbanas por meio de parcerias público-privadas⁸; exemplo dessas experiências são as *Enterprise Zones*. Já na Europa, dentre outros⁹, tem-se o exemplo francês, que implementou as *Zones D’Aménagement Concerté*, em 1967.

Tanto no caso europeu como no norte americano, o instrumento aparece para enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público (BRASIL, 2002, p. 78).

Contudo, foi especialmente na década de 1990 que o capital privado e o poder público consolidaram sua parceria na produção do espaço urbano. As parcerias

⁷ Fainstein, N. e Fainstein, S. (apud COMPANS, 2005, p. 86) também identificam que a intensificação das parcerias público-privadas promovem uma subordinação ao capital privado, o que implica numa seletividade e fragmentação espacial na intervenção pública das cidades. Tal processo substitui o planejamento normativo por acordos oportunistas negociados com investidores “projeto a projeto”.

⁸ Com o discurso da falta de recursos públicos para financiar essas intervenções, o presidente americano Richard Nixon (1969-1974) iniciou programas de renovação urbana com a forte participação do setor privado, porém foi no governo de Ronald Reagan (1981-1989) que a parceria público-privada se tornou um elemento central na reforma administrativa, como resposta à crise econômica, acompanhada da política de austeridade fiscal (COMPANS, 2005; COTA, 2010).

⁹ Exemplo como a Urban Development Corporation, na Inglaterra e o Programa de Actuación Urbanística, na Espanha.

público-privadas se tornaram mais recorrentes, e a imagem da cidade como mercadoria — promovida por uma gestão mais empreendedora — foi potencializada.

Nesse contexto, foi consolidado o Planejamento Estratégico (PE)¹⁰, que no seu discurso associa desenvolvimento econômico, social e urbano à capacidade dos governos locais de promover as cidades no contexto global, tendo como um de seus pilares o marketing urbano (*city marketing*)¹¹ associado às parcerias público-privadas e à promoção de grandes projetos urbanísticos.

As cidades constroem ou modificam suas imagens e as projetam para o exterior através de um intenso marketing urbano, com a intenção de se inserir nos novos espaços econômicos e culturais globais.

O capital imobiliário e o poder público local tornaram-se grandes parceiros nesse processo. O primeiro foi capaz de criar localizações privilegiadas e induzir à demanda por intermédio da oferta. O segundo buscou a valorização positiva da imagem da cidade para a captação de investimentos externos destinados ao desenvolvimento da economia urbana. Juntos, adotaram o planejamento de mercado e introduziram as técnicas de marketing urbano (*city marketing*) (VARGAS; CASTILHO 2015, p. 31, grifos nossos).

Os novos planos estratégicos, inspirados no planejamento empresarial, passaram a incluir jargões já utilizados nas empresas privadas, como eficácia, agilidade, flexibilidade, de forma a distanciar da visão burocrática e rígida da “máquina” pública. Assim, estes planos surgem com a confiança de substituir os planos de padrão “tecnocrático-centralizado-autoritário”¹², anteriormente praticados.

Nesse cenário, as intervenções urbanas, nos moldes da cidade-mercadoria e do Planejamento Estratégico se tornaram mais recorrentes. O caso mais emblemático sistematizado pelos consultores catalães, e utilizado como referência para intervenções em outras cidades, foi Barcelona¹³.

¹⁰ Por compreendermos que o termo “planejamento estratégico” abrange um contexto bastante amplo, é importante ressaltar que este será avaliado conforme a sistematização teórica dos catalães Jordi Borja e Castells.

¹¹ Para Ashworth e Voogd, *city marketing* “[...] “é o processo onde as atividades urbanas estão o mais perto possível da demanda definida pelo público-alvo de consumidores, de forma a maximizar a eficiência social e funcionalidade econômica acordados com os objetivos decididos”” (1990, p. 11).

¹² Termo utilizado por Vainer (2002) para designar os planos anteriores, que já estavam desacreditados.

¹³ Em 1988, a cidade espanhola aproveitou a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 para colocar em prática um plano estratégico conduzido e liderado por Jordi Borja, visto que os megaeventos são utilizados para atrair investimentos e potencializar as intervenções, sendo um dos métodos do Planejamento Estratégico. Além de Barcelona, são exemplos as seguintes cidades: London Docklands

O caso de Barcelona é tido como vitorioso para alguns autores, principalmente, por possuir um plano de desenvolvimento, que apesar de intervenções pontuais, integrava uma estratégia global. Além disso, o projeto, apesar de grande impacto econômico, não abdicou do controle urbanístico. Segundo Compans (2004, p. 58), “[...] ainda que as intervenções fossem pontuais, ocorrendo apenas em áreas que apresentavam potencial de valorização imobiliária, elas integravam uma estratégia global [...] e foram sempre conduzidas pelo poder público”.

Por outro lado, apesar de alguns casos vitoriosos, o planejamento estratégico, sistematizado pelos consultores catalães é, também, criticado pelo fato de transformar a cidade numa mercadoria, cujos insumos devem ser valorizados pelo mercado transnacional (VAINER, 2013, p. 80-81). Não é à toa que os planos estratégicos parecem tanto uns com os outros (ibidem). Além disso, como mercadoria, a venda da imagem da cidade, publicizada através do marketing urbano, nem sempre acompanha a realidade da cidade.

Esse tipo de produto moldado pelo Planejamento Estratégico pode acabar por valorizar mais o lugar, um novo centro cívico ou um parque industrial e diminuir a importância de projetos econômicos relacionados à moradia social, educação etc. (HARVEY, 2005). Ou seja, mesmo que a valorização do lugar possa trazer benefícios socioeconômicos, estes podem ter menor impacto social positivo que o esperado.

Não é à toa que as principais críticas às intervenções urbanas, nos moldes do planejamento estratégico, são relacionadas à pouca importância dada à dimensão social. Até mesmo Muniz (2012), entusiasta dos benefícios das intervenções urbanas e do planejamento estratégico, traz uma crítica à ao descaso em relação à dimensão social¹⁴, avaliando que esta “[...] está sempre relegada a um plano inferior, se comparada aos esforços empreendidos nas dimensões urbanística e econômica”.

A posição secundária da dimensão social verifica-se em praticamente todas as experiências internacionais de intervenções urbanas, a partir da fase de concepção e definição de objetivos, e se manifesta no setor habitacional e na geração de empregos onde há preterição dos mais pobres, que, com frequência, são obrigados a morar em outras áreas. A

(1981), em Londres; o High Line (1999), em Nova Iorque; o Guggenheim, em Bilbao; o Marseille-Euroméditerranée (1995), em Marselha; o Expo 98 (1993), em Lisboa.

¹⁴ A autora entende dimensão social como uma linha de política pública que prioriza os interesses das famílias de menor renda (MUNIZ, 2012, p. 231).

equipagem destinada aos serviços públicos, quase sempre, é insuficiente (MUNIZ, 2012, p. 231).

Nesse contexto, serão aprofundadas as experiências de instrumentos de parcerias público-privada, como as *Enterprises Zones* e as *Zones D'Aménagement Concerté*, que, apesar de iniciarem na década de 1960, sofreram grande influência do planejamento estratégico nos anos seguintes. Vale ressaltar que o estudo desses instrumentos é importante pela influência que tiveram na construção das Operações Urbanas Consorciadas brasileiras, que será abordada no próximo capítulo.

2.1.1. As Enterprises Zones e as Zones D'Aménagement Concerté (ZAC)

As chamadas *Enterprise Zones*, nos EUA, eram “[...] distritos de negócios que gozavam de regime jurídico-urbanísticos especial” onde os governos ofereciam “[...] contrapartidas em terrenos, infraestruturas e regras mais flexíveis para viabilizar empreendimentos em áreas consideradas estratégicas para a economia local” (COMPANS, 2005, p. 84).

As parcerias se desenvolviam através das agências de financiamento¹⁵, que não eram integradas à administração municipal, porém eram mantidas por esta e tinham vários objetivos, dentre os quais a escolha de terrenos apropriados aos novos empreendimentos, definir programas financeiros, negociação de contrapartidas (FAINSTEIN,N.; FAINSTEIN,S., 1994 apud COMPANS, 2005, p. 85).

Um caso pioneiro de intervenção urbana, que se deu por meio da *Enterprise Zones*, nos EUA, é a cidade de Baltimore. Ainda em 1950, com o propósito de combater a decadência da área central, iniciou-se a primeira intervenção da cidade.

A renovação do porto Inner Harbor, em 1973, foi o principal projeto da intervenção, que acabou por influenciar outras cidades americanas.¹⁶ Apesar do sucesso turístico e imobiliário¹⁷ da intervenção em Baltimore, a gentrificação maciça (WANG, 2008

¹⁵ Como exemplo, temos a Economic Development Corporation, de Nova York, a Minneapolis Community Development Agency e a Office of Community Development, de São Francisco (COMPANS, 2005, p. 85).

¹⁶ Além de Baltimore, cidades como Boston (Quincy Market), São Francisco (Ghirardelli Square) e, posteriormente, Nova York (Battery Park, Soho), Seattle (Pike Place Market) etc. também desenvolveram projetos nas áreas centrais (VARGAS; CASTILHO, 2015).

¹⁷ De acordo com Del Rio (2001, p. 1), Baltimore alterou sua imagem “[...] “de decadente e feia nos anos 50, para uma das cidades mais bem-conceituadas perante o público norte-americano que perdurou até o final

apud MUNIZ, 2012) e os benefícios sociais parciais e limitados (HARVEY, 2005) foram características ocultadas pelo marketing urbano.

Maleronka (2010) afirma que a experiência norte-americana com parcerias público-privadas já era comum desde a década de 1940, de forma que, para a autora, as PPPs dos EUA não se caracterizaram por uma mudança no aparelho do Estado, tal como aconteceu na Europa.

Conforme a autora, a estrutura federativa do país já conferia autonomia aos municípios, o que permitia desenvolver “[...] uma cultura de cooperação entre Poder Público local e iniciativa privada” (MALERONKA, 2010, p. 48). Já os países europeus contaram “[...] com a existência de formas inovadoras de cooperação entre atores públicos e privados” (id., ibid.).

Contudo, há divergências acerca deste pensamento. Para alguns autores, a longa tradição das PPPs nos Estados Unidos foi diversificada e intensificada na década de 1970, passando a ser o principal elemento da política urbana americana (HARVEY, 2005; FAINSTEIN, N.; FAINSTEIN, S., 1994 apud COMPANS, 2005). Dessa forma, acredita-se que as transformações econômicas na década de 1970 foram decisivas para consolidar as parcerias público-privadas nos Estados Unidos e influenciar instrumentos em outros países¹⁸, mesmo que o modelo de gestão local já utilizasse essas parcerias anteriormente.

Já as *Zones D'aménagement Concerté* (ZAC), instituídas em 1967 na França, são outro exemplo pioneiro de parceria público-privada, tendo grande influência nas Operações Urbanas Consorciadas do Brasil.

A ZACs são definidas como

[...] zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público competente devem intervir para realizar ou fazer realizar a ordenação e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles que a comunidade ou o estabelecimento tenha adquirido ou que venha a adquirir, a fim de

dos anos 80”. O porto se tornou a principal atração da cidade, custeado principalmente pelo governo federal, alcançando a marca de visitas de 21 milhões de pessoas ao ano, superando a Disneyworld.

¹⁸ As experiências americanas influenciaram a “exportação” desses modelos de parcerias para a Europa Ocidental, sobretudo a britânica, durante o governo de Margareth Thatcher, quando agências de desenvolvimento muito similares às americanas eram criadas. Tem-se como exemplo a Urban Development Corporation (COMPANS, 2005).

cedê-lo ou licenciá-lo para usuários públicos ou privados (OLBERTZ, 2011, p. 102).

No final do ano 2000¹⁹, as ZACs ficaram atreladas ao *plan local d'urbanisme* (PLU), que contém diretrizes e regras urbanísticas, além de ser o principal elemento de política urbana francesa a nível comunal²⁰, como se fosse o plano diretor no Brasil (OLBERTZ, 2011).²¹

A implantação requer ação direta do Estado. Além disso, sua criação deve ser uma iniciativa de pessoa pública, de forma que o Estado pode desapropriar ou comprar os imóveis do perímetro desejado na intervenção. Após as melhorias urbanísticas, estes são vendidos aos empreendedores privados ou aos órgãos públicos para instalação de equipamentos urbanos. Dessa forma, os recursos obtidos são utilizados para cobrir os custos (MARICATO; FERREIRA, 2002; MONTEIRO, 2014).

Essa estratégia necessita de um grande aporte financeiro inicial do poder público, e no caso brasileiro isso nem sempre é possível. Além disso, o risco da operação também fica a cargo do Estado. Porém, quando a operação é bem-sucedida, é uma maneira de extrair, com certo êxito, a mais-valia da valorização dos terrenos. Como exemplos de ZAC podemos citar: La Villette (1979), Les Halles (1979/2003), Bercy (1986), La Défense (1983) e parque Citroën (início dos anos 1990).

O exemplo de Les Halles é relevante para a pesquisa, por se utilizar de um shopping center para promover a recuperação da área. Desde a primeira intervenção²² na área, em 1971, o shopping esteve presente, e seu uso foi ainda mais fortalecido na segunda intervenção, finalizada em 2016, posto que além do shopping, também foi construído um novo complexo cultural.

¹⁹ Anteriormente, a criação da ZAC exigia que esta estivesse vinculada a um plano específico, e para isso haviam duas opções. A primeira era vinculá-la ao plano de ocupação do solo (*plan d'occupation del sols* - POS19), que já tinha regras predefinidas de uso do solo para todas as regiões. A segunda opção era atrelá-las a um plano de ordenação da zona (*plan d'aménagement de la zone* - o PAZ), que permitia a criação de regras adaptadas para cada ZAC específica. Por estas razões, o plano de ordenação era bastante frequente, visto que havia a flexibilização de regras urbanísticas (OLBERTZ, 2011).

²⁰ Comuna é a base de divisão territorial francesa, tal qual o município no caso brasileiro (OLBERTZ, 2011, p. 105).

²¹ Conforme será visto adiante, a Operação Urbana Consorciada segue este mesmo princípio, pois está atrelada ao plano diretor municipal.

²² Inicialmente, a área era ocupada por um mercado, porém esta função já não era apropriada, e a área passou a ser visada para a locação de uma estação de trem. Em 1971, o mercado foi demolido para construção da estação e um centro comercial, além de instalações culturais e de esportes, transformando a imagem do bairro. Contudo, na década de 1990 a área passa por um processo de degradação, sendo vista como decadente e perigosa, necessitando de uma nova intervenção. (VOSGUERITCHIAN, 2015).

Na segunda intervenção, o poder público foi a principal liderança do projeto, e esta articulação aconteceu por meio do diretor de urbanismo e do prefeito do distrito. Contudo, a composição da parceria público-privada, denominada de *SemPariSeine*, é formada por diversos atores sociais²³ que financiam o projeto. A implementação ficou a cargo da Diretoria de Urbanismo junto à *SemPariSeine*.

A operação foi exitosa, posto que colocou a intervenção no centro do debate público²⁴. A comunidade foi envolvida nas propostas dos arquitetos e serviu como termômetro para a escolha, mesmo que não tivesse direito a voto (VOSGUERITCHIAN, 2015). Finalizado em 2016, o projeto renovou por completo o shopping center Forum Les Halles (Figura 1), que continuou sendo uma das principais atrações de compras e lazer²⁵ da área.



Figura 1 - Imagens da intervenção em Les Halles

À esq.: primeira intervenção - Fonte: Vosgueritchian, 2015

À dir.: a segunda intervenção - Fonte: <<http://forumdeshalles.com/>>. Acesso em: 3 nov. 2016

Nos casos franceses, vale ressaltar que o engajamento político da população possibilita uma sociedade civil mais integrada com esses processos, tornando as intervenções mais incluídas e benéficas. Além disso, a tradição social-democrata

²³ Região Ile-de-France; Transporte Syndicate Île-de-France (STIF); autoridade de transporte RATP, que opera o centro de transportes em comum; Sociedade Civil do Paris Forum des Halles para o centro comercial. A cidade de Paris financiou 83 milhões de euros para a construção do núcleo de transportes; a Região Ile-de-France, 56 milhões de euros; a RATP contribuirá com 25 milhões de euros. Já a Sociedade Civil Forum des Halles fornecerá 238 milhões de euros e mais 25 milhões para a gestão de projetos. Não encontramos informações sobre o restante de financiamento para complementar o custo total da obra. Fonte: <<http://www.parisleshalles.fr>>. Acesso em: 20 set. 2016.

²⁴ No decorrer do processo foram feitas 8 enquetes públicas, 5 exposições públicas, 25 reuniões públicas e 70 reuniões de concertação com os envolvidos na parceria. Fonte: <<http://www.parisleshalles.fr>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

²⁵ No conjunto também há uma oferta cultural, com uma biblioteca de mídia, um centro dedicado ao hip-hop, um jardim de inverno e casa de práticas artísticas, frutos do novo projeto, que modificou por completo a antiga área existente.

do Estado-Providência francês faz com que este tenha mais controle sobre as operações do que no caso brasileiro (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 5).

É também interessante observar que o combate à especulação imobiliária e um ordenamento jurídico baseado na função social da propriedade fazem parte do arcabouço do planejamento urbano francês. Dessa forma, o poder público intervém no mercado fundiário tanto com políticas de habitação como através de instrumentos de recuperação de mais-valia²⁶ (MONTEIRO, 2014, p. 250).

A instituição de uma ZAC [...] significa uma forma de intervir publicamente no mercado fundiário, ocasionando reserva de terrenos para utilização em favor da infraestrutura urbana, da implantação de equipamentos comunitários e de habitações com custos controlados (MONTEIRO, 2014, p. 265).

Na comparação da ZAC com as Operações Urbanas Consorciadas brasileiras, Monteiro (2014, p. 265) aborda a importância do plano e do projeto urbano que, no caso brasileiro, ainda sofre bastante pressão dos empreendedores, ficando muitas vezes moldados ao capital privado, diferentemente do caso francês. Conforme a autora,

O modelo francês parece ocorrer muito mais em um contexto de demandas de requalificação da cidade e de atendimento à população, convidando o capital privado para um 'negócio', certamente, lucrativo, mas direcionado a um objetivo coletivo, e não a simplesmente reproduzir as rendas da terra a serem 'divididas' (id., ibid.).

Montandon (2009) não acredita na forte influência da ZAC na Operação Urbana Consorciada. Para o autor, há clara distinção na forma de cobrança da contrapartida, pois na ZAC há uma cobrança por melhorias urbanísticas, ou seja, quando o Estado vende os imóveis, é cobrado pela valorização imobiliária que a área obteve após a intervenção.

Já na OUC, conforme será visto adiante, a “[...] cobrança de contrapartida ocorre em função dos incentivos concedidos na legislação urbana e não em relação à valorização imobiliária” (MONTANDON, 2009, p. 29). Além disso, o autor ainda discorre sobre a atuação do Estado, afirmando que na ZAC “[...] o Estado executa

²⁶ Esses instrumentos de mais-valia possuem similaridades, com vários instrumentos definidos na legislação urbana brasileira, como a outorga onerosa, demonstrando a influência do planejamento francês no brasileiro.

quase que todas as ações, inclusive aquelas relativas à atividade imobiliária, e nas operações urbanas [brasileiras] o Estado executa apenas as ações públicas”, ocasionando, portanto, uma dependência dos recursos obtidos da iniciativa privada, pois não extrai diretamente a mais-valia relativa à valorização imobiliária.

É importante ressaltar que o estudo das experiências internacionais deve ser feito com bastante cautela, não promovendo comparações simplórias entre tais instrumentos com a realidade brasileira.

Contudo, acredita-se que mesmo com diferenças, as experiências internacionais tiveram influência na construção dos instrumentos de parcerias público-privadas no Brasil.

03

As Operações Urbanas Consorciadas

3. As Operações Urbanas Consorciadas

A operação urbana por meio da parceria público-privada já vinha sendo utilizada de forma semelhante em planos diretores anteriores, mas foi com a regulamentação e denominação de Operação Urbana Consorciada (OUC), no Estatuto da Cidade, que sua utilização foi ampliada nas cidades brasileiras.

Visto isso, este capítulo tem por objetivo contextualizar as Operações Urbanas Consorciadas sob a luz do Estatuto das Cidades, abordando, também, os antecedentes do instrumento nas cidades brasileiras.

3.1. Antecedentes da Operação Urbana Consorciada no contexto brasileiro

A operação urbana consorciada surge no embate entre os ideários da cidade-mercadoria e da reforma urbana brasileira. De um lado, a reestruturação econômica promove as bases para a parceria público-privada no Brasil, onde o espaço urbano — mercadoria em potencial — necessita de uma nova regulamentação. Por outro lado, as questões da reforma urbana²⁷ incitaram a busca da promoção de instrumentos que consolidariam a função social da propriedade e dividiriam o ônus da urbanização com o setor privado.

A pauta da reforma urbana provocou discussões acerca dos temas da função social da propriedade e a da preocupação com a especulação imobiliária, as quais culminariam nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, relativos à política

²⁷ A reforma urbana emerge em uma conjuntura de grandes transformações urbanísticas no Brasil, momento em que as capitais se consolidavam com grande concentração de problemas urbanos. Nesse contexto, principalmente entre as décadas de 1970 e 1980, geraram-se embates de pressão popular no âmbito social e político, contrariando posições ideológicas conservadoras (BASSUL, 2002).

urbana. Contudo, apenas em 2001 esses artigos foram regulamentados, com a aprovação do Estatuto da Cidade²⁸, definindo, assim, instrumentos mais específicos da política urbana.

Por outro lado, no contexto de recessão econômica e crise fiscal²⁹ na década de 1980, o país seguiu a tendência mundial e vivenciou, na década de 1990, forte abertura de capital e desregulamentação econômica, vinculadas à financeirização e baseadas em uma agenda que reduzia o tamanho do Estado. O modelo de Estado como provedor direto e exclusivo passa a ser substituído pelas parcerias público-privadas (FIX, 2007).

Os governos locais, frente ao processo de descentralização no âmbito federal, tornaram-se agentes centrais para o desenvolvimento de políticas públicas, adquirindo autonomia nas decisões e arrecadações junto aos órgãos financeiros mundiais, o que foi fundamental para a consolidação do planejamento estratégico e da cidade-mercadoria.

Nessa conjuntura, as parcerias público-privadas se consolidaram no planejamento urbano brasileiro, através de diversas operações urbanas que antecederam a regulamentação da Operação Urbana Consorciada pelo Estatuto da Cidade.

O município de São Paulo foi pioneiro na inclusão de parceria público-privada em intervenções urbanas, que surgiu em 1985 no plano diretor municipal. A primeira proposta foi denominada de Operação Urbana³⁰, a qual não foi efetivada e teve seu conceito simplificado e transformado em Operação Interligada.

²⁸ O Estatuto da Cidade talvez tenha sido a grande vitória de uma luta social baseada em uma agenda de reforma urbana (MARICATO, 2011b), proporcionando instrumentos que contribuíram para o avanço da regulação social do mercado imobiliário, na tentativa de promover uma política de compensação social. Dentre os instrumentos estão o direito de preempção; IPTU progressivo; a OUC; o usucapião especial de imóvel urbano; a concessão de uso especial; e a outorga onerosa do direito de construir. Além disso, com o Estatuto, o Plano Diretor foi reforçado como “[...] figura central e decisiva da política urbana”, sendo ele o responsável por aplicar instrumentos, além de estar vinculado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual participativo (MARICATO, 2011a, p. 111).

²⁹ Os efeitos da crise mundial chegaram ao Brasil nos anos 1980, e o país vivenciou a chamada “década perdida”, com drásticas consequências econômicas e sociais. Dessa forma, sob impacto da crise fiscal e econômica, a capacidade do Estado ficou limitada, e sob essa justificativa, o ideário neoliberal passou a impulsionar as questões de eficiência e eficácia em relação à qualidade dos serviços públicos.

³⁰ A proposta da Operação Urbana tinha como objetivo proporcionar transformações urbanísticas em áreas preestabelecidas pelo Plano Diretor, minimizando o emprego de recursos públicos, muito semelhante à OUC. É interessante observar que era prevista uma gestão integrada das diferentes operações, um Programa de Operações Urbanas, que incluía agentes públicos e privados, além da transferência de recursos de uma operação para outra.

A Operação Interligada³¹ tinha como ideia central o aumento do potencial construtivo, conforme o pagamento de contrapartida, com o objetivo de utilizar os recursos recebidos para promover habitações de interesse social. Essas operações foram criticadas por beneficiar a iniciativa privada, visto que provocaram uma desfavelização de áreas de interesse do mercado imobiliário, pois as novas habitações sociais eram construídas em áreas periféricas³² (COTA, 2010; MONTEIRO, 2014).

A maioria das intervenções aconteceram em áreas de interesse imobiliário que possuíam favelas, de maneira que a população daqueles espaços era transferida para outra área da cidade, menos valorizada. Dessa forma, as Operações Interligadas contribuíram para a “[...] limpeza social dos bairros mais ricos e favoreceram os negócios imobiliários nessas áreas” (COTA, 2010, p. 240).

Cota (2010) também destaca o fato de que as Operações Interligadas só se viabilizavam quando partiam da iniciativa privada, destacando o papel dos proprietários e empreendedores na implantação dessas operações. “Ao contrário de ser um mecanismo redistributivista ou de justiça social, como se costuma dizer, a operação interligada favoreceu a concentração de investimentos públicos e privados nas áreas de interesse do mercado.” (FIX, 2001 apud MONTEIRO, 2014, p.71).

Além disso, as contrapartidas muitas vezes não tinham muitos critérios de avaliação: “[...] o direito adicional de construção, nessas operações, era outorgado de forma discricionária, lote a lote, pelo executivo e, portanto, invadindo de competências específicas do legislativo municipal, os que as fez serem judicialmente inconstitucionais”³³ (GALVANESE, 2014, p. 78).

³¹ Em São Paulo, entre 1988 a 1996, houve um total de 115 propostas de Operações Interligadas, localizadas principalmente nas áreas de maior renda (WILDERODE, 1997 apud NOBRE, 2004).

³² Era de responsabilidade do empreendedor privado a compra do terreno e a construção das habitações, que geralmente eram construídas em áreas distantes da operação. Por isso, surgiram intensas críticas ao fato de as habitações serem construídas em áreas periféricas, liberando áreas nobres para as intervenções. Esse antecedente histórico pode ter se refletido na atual obrigação de os recursos obtidos com as Operações Urbanas Consorciadas serem investidos no perímetro da operação, que também trará novos conflitos, conforme será visto adiante.

³³ Em 1998, as Operações Interligadas foram consideradas inconstitucionais. A inconstitucionalidade da lei, de acordo com o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Operações Interligadas, foi aprovada devido à discricionariedade do Executivo Municipal na definição de critérios para as contrapartidas. O executivo tinha total liberdade para alterar a lei de uso e ocupação do solo, visto que, para fazer tais modificações, não era preciso haver aprovação da Câmara dos Deputados, sem o devido cálculo de contrapartidas. Além disso, diversos casos de irregularidades referentes às habitações de

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1993), o conceito de Operação Urbana³⁴ foi retomado, a partir de uma revisão da Operação Interligada, com uma reorientação do instrumento para viabilizar uma nova política habitacional (COTA, 2014). A nova concepção previa que a população deveria ser reassentada para conjuntos habitacionais nas proximidades da favela existente (COTA, 2014, p. 246), ou seja, diferente do que ocorria nas Operações Interligadas.

Vale ressaltar que São Paulo também se antecipou quanto à utilização do Cepac (Certificado Adicional de Construção), que é a venda de potencial construtivo associado ao título financeiro. Apesar de ter sido regulamentado pelo Estatuto em 2001, já havia sido regulado na OUC Faria Lima em 1995, mesmo que só tenha sido comercializado de fato com a OUC Água Espraiada (SANDRONI, 2009). Esse fato evidencia o pioneirismo de São Paulo nessa questão e como o Estatuto das Cidades se baseou nas experiências e nas legislações desse município.

O Rio de Janeiro, influenciado por São Paulo, em 1992 também implementou as Operações Interligadas. O objetivo seguia o mesmo princípio de São Paulo, isto é, alterar parâmetros urbanísticos mediante o pagamento de contrapartidas. Contudo, o instrumento na capital carioca não tinha vinculação com as habitações de interesse social como em São Paulo.

De acordo com Ventura (1997, p. 237), a Operação Interligada no Rio de Janeiro não foi uma ideia nova, pois “[...] ao longo de anos o poder público modificou inúmeras vezes legislação de uso e ocupação do solo [...] em benefício dos interessados através de decretos e projetos especiais”. A Operação veio apenas formalizar e estabelecer critérios para esse processo.

Em Porto Alegre, a Operação Concertada³⁵, prevista em 1999, também funciona como forma de negociação entre o poder público e a iniciativa privada para

interesse social, inclusive à aplicação dos recursos arrecadados pelas operações, foram identificados pela CPI.

³⁴ Cinco propostas de operações foram delimitadas na gestão de Erundina, já com a denominação de Operação Urbana: Anhangabaú (que depois foi sucedida pela Operação Urbana Centro), Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. A Operação Urbana Anhangabaú foi a primeira a ser implantada, ao final do mandato de Luiza Erundina, por meio da Lei n.º 11.090/91, e teve duração de três anos. As outras operações foram aprovadas em gestões posteriores, com exceção da Operação Paraisópolis.

³⁵ Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termos de Ajustamento, para a implementação de empreendimento que compreende edificação e parcelamento do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da

possibilitar características especiais de uso e ocupação do solo diretamente relacionadas com os Projetos Especiais.

Antes dessa formulação as operações urbanas não tinham um regramento básico. Os Projetos Especiais se destinam aos empreendimentos urbanos que pelo grande impacto ou normas especiais exigem uma análise específica. Quando esse projeto envolve parcerias devido ao interesse mútuo entre promotor privado e poder público exigindo acordos programáticos ele é classificado como Operação Concertada (FERREIRA; MARICATO, 2002, p.14).

Já em Belo Horizonte, também pioneira na utilização de parcerias público-privadas, o instrumento intitulado de Operação Urbana pretendia, mais na teoria que na prática, ir além da alteração de parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas.³⁶

A lei definia que as Operações Urbanas eram “[...] o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas” (BELO HORIZONTE, 1996).

Durante a tramitação do projeto de lei do plano diretor, a Operação Urbana foi bem aceita pelo setor imobiliário, visto que já se respaldava nas experiências paulistanas, que demonstravam que “[...] a parceria com o Poder Público, sob as – frágeis – regras da operação, poderia significar ganhos significativos para o setor empresarial”. Já outros instrumentos, como o solo criado, foram veemente combatidos pelo setor imobiliário (MONTEIRO, 2014, p. 95).

Demonstra-se, aqui, como o poder privado se apropria, em benefício próprio, de instrumentos que visam promover justiça social a partir de benefícios sociais mais amplos. Pode-se dizer que o mesmo ocorreu com a Operação Urbana Consorciada, que foi rapidamente aceita pelos empreendedores imobiliários na época da

cidade que necessitem de acordos programáticos adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas pelo plano diretor (L.C.434/99, Art. 55).

³⁶ Ainda na década de 1990 foram iniciadas importantes alterações nos projetos de lei de Belo Horizonte, relativos à regulação urbanística e provenientes de discussão nacional acerca da reforma urbana, com o objetivo de promover mais justiça social na construção da cidade (COTA, 2010). Ou seja, ia além de regular Projetos Especiais de Impacto, já se pensava em promover projetos urbanísticos especiais de maior abrangência social. Contudo, na prática, o instrumento acabou por servir, muitas vezes, como forma de alteração de parâmetros urbanísticos.

regulação do Estatuto; já outros instrumentos, como o IPTU progressivo, não tiveram a mesma aceitação.³⁷

Outra característica da Operação Urbana em Belo Horizonte era que os recursos obtidos com as contrapartidas não tinham obrigatoriedade de serem aplicados na área do perímetro, apenas exigia-se que fosse “[...] aplicados em aspectos relacionados à implantação do projeto relativo à operação urbana”³⁸ (BELO HORIZONTE, 1996 apud MONTEIRO, 2014, p. 98).

Desde a aprovação legal do plano diretor de Belo Horizonte, o instrumento da operação urbana só foi alterado na revisão deste em 2010. Nesse período, de 1996 a 2010, foram instituídas doze operações urbanas, as quais demonstraram pouca eficácia na inversão de prioridades e na promoção de projetos estruturantes (MONTEIRO, 2014, p. 98).

Ainda sobre Belo Horizonte, Monteiro (2014) afirma que as operações surgiram frequentemente para fazer alterações pontuais na legislação de uso e ocupação do solo, sobretudo em relação ao coeficiente de aproveitamento. “Passaram a conter uma conotação de ‘trocas’, nas quais os benefícios privados, utilizando do princípio do solo criado de acréscimo oneroso de área construída, eram revertidos em obras, nem sempre prioritárias” (MONTEIRO, 2014, p. 98) e que beneficiavam o próprio empreendimento.

Nesse contexto, as operações urbanas no Brasil, as quais antecederam o Estatuto da Cidade, tiveram como base uma escala pontual, restritas à uma gleba ou a um empreendimento. Além disso, estavam bastante vinculadas ao processo de flexibilização de parâmetros urbanísticos e aos desequilíbrios marcados pelos benefícios do mercado imobiliário em função dos interesses sociais mais amplos.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, almejou-se alcançar esse equilíbrio, e surgiram as Operações Urbanas Consorciadas.

³⁷ “No curso do tempo, contudo, o segmento político que reagia ao projeto [do Estatuto da Cidade], passou a vê-lo não mais como uma proposta ‘socializante’, mas como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido. Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de “matéria-prima” (BASSUL, 2002, p. 4).

³⁸ Diferentemente da Operação Urbana Consorciada regulamentada pelo Estatuto, que será vista adiante.

3.2. As Operações Urbanas Consorciadas

Em 10 de julho de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade³⁹, o qual promoveu a regulação de instrumentos urbanísticos que avançaram na regulação social do mercado imobiliário, sendo pautado por uma política de compensação social. Dentre estes instrumentos está a Operação Urbana Consorciada (OUC,) que é, atualmente, o principal meio de viabilização das parcerias público-privadas para intervenções urbanísticas no Brasil.

A Operação Urbana Consorciada é considerada, no Estatuto da Cidade, como:

[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2011).

Estas intervenções, coordenadas pelo poder público, seguem um marco regulatório próprio, distinto do resto da cidade e definido por lei específica para cada operação.

No Guia de Implementação do Estatuto⁴⁰, a Operação Urbana Consorciada é definida como “[...] um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano)” (BRASIL, 2002, p. 81). Trata-se da “[...] reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor” (id., ibid.).

O instrumento deve viabilizar intervenções de maior escala⁴¹, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada (BRASIL, 2002, p. 82), com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Dentre as medidas que o poder público pode propor com a operação, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 32, oferece três: (i) a modificação de parâmetros urbanísticos;

³⁹ O Estatuto surge para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 — referentes à política urbana —, e surgiram em função dos embates causados pela reforma urbana brasileira. Esta já havia se iniciado em meados de 1960, e buscou introduzir instrumentos que pudessem promover a função social da propriedade e dividir o ônus da urbanização com o setor privado. Para Maricato (2011), a grande vitória de uma luta social baseada em uma agenda de reforma urbana, possivelmente, foi o Estatuto da Cidade.

⁴⁰ Estatuto das Cidades — Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados. Realização: Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local.

⁴¹ Como será visto, em Fortaleza há exemplos de operações que não seguem tais estas definições, sendo implantadas em escalas menores para viabilizar projetos específicos.

(ii) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e (iii) a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais.

Para obter um quadro geral de como as Operações Urbanas Consorciadas estão distribuídas no Brasil e, a partir daí, auferir a situação de Fortaleza nesse contexto, a presente pesquisa se propôs a fazer um levantamento das OUCs implantadas ou em estudo nas capitais brasileiras. O método para o levantamento deu-se através de perguntas estruturadas (ver Anexo A) enviadas para cada prefeitura das capitais brasileiras pelo Sistema de Solicitação de Informação (SIC). Ademais, foram realizadas pesquisas bibliográficas, mormente através de teses e dissertações, visando a um cruzamento de dados quando possível. As cidades de Aracajú, Belém, Cuiabá, Florianópolis, Goiânia, Palmas e Rio de Janeiro não responderam ao Sistema de Solicitação de Informação (SIC). Portanto as informações foram coletadas pela autora através da internet⁴².

A partir de informações coletadas⁴³, agrupadas na Tabela 1, pode-se apurar a existência de vinte e quatro Operações Urbanas Consorciadas em estudo ou implantadas em doze capitais brasileiras.

⁴² Deve-se ressaltar que a utilização da OUC tem suas peculiaridades para cada município, por isso, não é possível caracterizar a situação da OUC nas capitais brasileiras apenas pelo levantamento, mas já se pode ter uma apreensão inicial.

⁴³ A presente pesquisa se propôs a fazer um levantamento das operações urbanas consorciadas implantadas ou em estudo nas capitais brasileiras. Não foram levadas em consideração as operações que não se enquadram no Estatuto. Contudo, deve-se ressaltar que a utilização da OUC tem suas peculiaridades para cada município, por isso, não é possível caracterizar a situação da OUC nas capitais brasileiras apenas pelo levantamento, mas já se pode ter uma apreensão inicial. O método para o levantamento deu-se através de perguntas estruturadas (ver Anexo A) enviadas para cada prefeitura das capitais brasileiras pelo Sistema de Solicitação de Informação (SIC). Ademais, foram realizadas pesquisas bibliográficas, mormente através de teses e dissertações, visando a um cruzamento de dados quando possível. As cidades de Aracajú, Belém, Cuiabá, Florianópolis, Goiânia, Palmas e Rio de Janeiro não responderam ao Sistema de Solicitação de Informação (SIC). Portanto as informações foram coletadas pela autora através da internet.

Capital onde existe OUC	Nome da OUC	Projeto de lei inicial/ Ano	Tem relação direta com Shopping Center
Belo Horizonte	OUC ACLO (av. Antonio Carlos / eixo Leste Oeste)	Não	Não
Brasília	OUC Ceilândia	Não	Não
Campo Grande	OUC do Polo Sul	4.800/2009	Não
	OUC da Praças das Águas	4.795/2009	Não, mas há previsão de SC
	OUC nas Regiões Urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira	156/2010	Não
	OUC nas Regiões Urbanas do Lagoa, Imbirussu e Segredo	181 / 2011	Não
Cuiabá	OUC Nascente da prainha/Senhor dos Passos	Sem informação	Não
	OUC Ribeirão do Lipa	Sem informação	Não
Curitiba	OUC Linha verde	13.909/2011	Não, mas há previsão de SC
Fortaleza	OUC Dunas do Cocó	8.915/2004	Não
	OUC Jockey Club	9.333/2007	Sim
	OUC Lagoa Papicu	9.857/2011	Sim
	OUC Sítio Tunga	9.778/2011	Não
	OUC Osório de Paiva	10.403/2015	Não
	OUC Lagoa do Sapiranga	10.404/2015	Não
	OUC Raquel de Queiroz	Não tem	Não
Goiânia	OUC Jardim Botânico	Sem informação	Não
Natal	OUC Centro Histórico	Não tem	Não
Porto Alegre	OUC Lomba do pinheiro	630 / 2009	Não
Recife	OUC Joana Bezerra	17.645 / 2010	Não
Rio de Janeiro	OUC Porto Maravilha	101/ 2009	Não, mas há previsão de SC
São Paulo	OUC Água Branca	15.893/2013	Não
	OUC Água Espraiada	13.260/2001	Não
	OUC Faria Lima	13.769/2004	Não
	OUC Bairros Tamanduateí	Não tem	Não

Tabela 1 - Operações Urbanas Consorciadas no Brasil
Fonte: Elaboração da autora

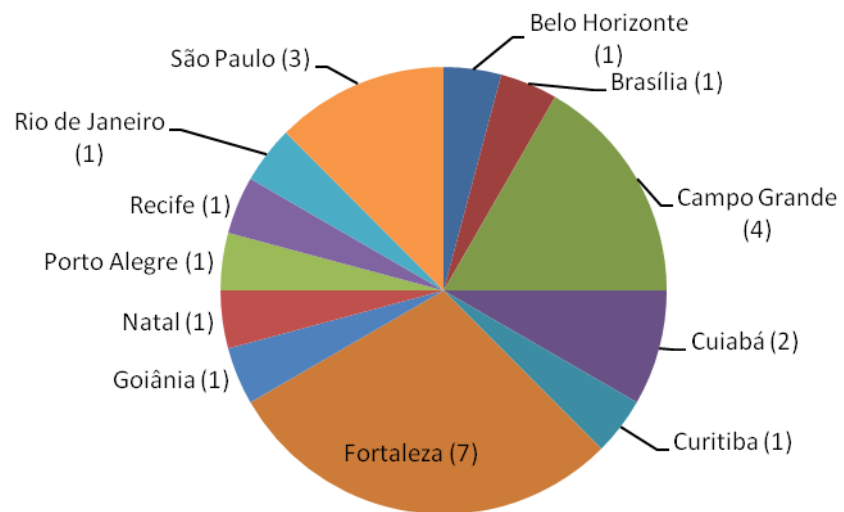


Gráfico 1 - Distribuição Operações Urbanas Consorciadas no Brasil
Fonte: Elaboração da autora

Para esta pesquisa, o resultado de maior relevância deste levantamento foi o destaque de Fortaleza na quantidade de operações realizadas e em estudo: a capital é a que mais faz uso desse instrumento, seguida de Campo Grande e, em terceiro lugar, São Paulo.

Dessa forma, o levantamento, de caráter exploratório, é importante para uma primeira definição das localizações e quantidades das operações, principalmente para destacar a importância do estudo de Fortaleza nesse cenário.

Observa-se que a prática das Operações Urbanas Consorciadas ainda não está completamente disseminada no país. A região Norte é a mais atrasada na utilização deste instrumento, onde nenhuma capital o utilizou até o momento.

Outro ponto a ser destacado é o número de capitais que utilizam ou estão em curso de utilização da OUC: das vinte e sete capitais, apenas doze propuseram OUCs. Outro dado é que dezessete OUCs já possuem projeto de lei aprovado. Acredita-se que é um número ainda pouco representativo, visto que a OUC já foi regulamentada há mais de quinze anos. Tal fato pode estar atrelado à necessidade de regulamentação da OUC pelos planos diretores municipais, os quais não são revisados com facilidade, impossibilitando a utilização de instrumentos urbanísticos mais atuais, que devem estar regulados no âmbito municipal.

Exemplo desse processo é a capital de Belo Horizonte⁴⁴, que só teve seu plano diretor revisado em 2010, portanto foi apenas após esse ano que a cidade utilizou o instrumento com a nomenclatura OUC. Contudo, isso não significa que a capital mineira não se utilizou de operações urbanas com PPP anteriormente, conforme já pontuado no tópico anterior.

Já São Paulo, com três⁴⁵ operações consorciadas com leis aprovadas, destaca-se não só pela quantidade, mas pela escala dessas operações, que são muito abrangentes e de longa duração. As experiências em São Paulo, por serem as mais antigas, também são tomadas como exemplos para outras cidades, funcionando de certa maneira como "modelo".

O Rio de Janeiro está em andamento com uma das mais emblemáticas operações consorciadas brasileiras, a OUC Porto Maravilha, a qual esteve diretamente relacionada aos Jogos Olímpicos e à Copa do Mundo. Mesmo sendo alvo das mais diversas críticas, não se pode negar que a operação Porto Maravilha implementou uma enorme transformação urbanística no Rio, cuja escala foi bastante abrangente.

No levantamento, também foi questionada a relação das operações com a construção de shoppings (ver Tabela 1). Das vinte e quatro operações realizadas ou em andamento no Brasil, cinco possuem relação com o produto shopping no programa da operação. Destas, duas são em Fortaleza e possuem relação direta com a viabilização do referido empreendimento, diferentemente das outras capitais.

Aufere-se que, no contexto nacional, as operações não estão claramente vinculadas aos shoppings, talvez porque sejam operações que, de maneira geral, não estão relacionadas diretamente a nenhum empreendimento específico. Acredita-se que em Fortaleza seja diferente, pois das cinco OUCs aprovadas por lei, duas possuem relação direta com shoppings centers.

Já na Tabela 2, foram agrupadas apenas as operações que já possuem leis aprovadas. Estas foram ordenadas pelo ano em que foram aprovadas. Percebe-se

⁴⁴ Além de Belo Horizonte, em Minas Gerais também existem Operações Urbanas Consorciadas em cidades médio-pequenas, talvez por influência de Belo Horizonte. As cidades médio-pequenas não fizeram parte do levantamento, porém, constatamos que Juiz de Fora e Itaúna já utilizam tal instrumento.

⁴⁵ Ressaltamos que Operação Centro não foi classificada como OUC porque não foi revisada após o Estatuto.

que houve um aumento expressivo a partir de 2007, possivelmente relacionado com o *boom* imobiliário no Brasil, objeto do próximo capítulo.

Entre os anos de 2009 e 2011, foram aprovadas dez Operações Urbanas Consorciadas, das dezoito existentes. Ou seja, em três anos, o número de aprovações aumentou em mais da metade em relação aos anos anteriores.

	Capital	Nome da OUC	Projeto de lei	Ano	
1	São Paulo	OUC Água Espraiada	13.260	2001	
2	Fortaleza	OUC Dunas do Cocó	8.915	2004	
3	São Paulo	OUC Faria Lima	13.769	2004	
4	Fortaleza	OUC Jockey Club	9.333	2007	
5	Campo Grande	OUC do Polo Sul	4.800	2009	
6	Campo Grande	OUC da Praças das Águas	4.795	2009	
7	Porto Alegre	OUC Lomba do pinheiro	630	2009	
8	Rio de Janeiro	OUC Porto maravilha	101	2009	
9	Campo Grande	OUC nas Regiões Urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira	156	2010	10 OUCs entre 2009 e 2011
10	Recife	OUC Joana Bezerra	17.645	2010	
11	Campo Grande	OUC nas Regiões Urbanas do Lagoa, Imbirussu e Segredo	181	2011	
12	Curitiba	OUC Linha verde	13.909	2011	
13	Fortaleza	OUC Lagoa Papicu	9.857	2011	
14	Fortaleza	OUC Sítio Tunga	9.778	2011	
15	São Paulo	OUC Água Branca	15.893	2013	
16	Fortaleza	OUC Osório de Paiva	10.403	2015	
17	Fortaleza	OUC Lagoa do Sapiranga	10.404/	2015	

Tabela 2 - Operações com leis aprovadas ordenadas pelo ano

Fonte: Elaboração da autora

Apesar de ser um instrumento que traz possibilidades positivas, a sua eficácia na prática é bastante discutida. Dentre as críticas concernentes ao instrumento estão as questões de gentrificação (FIX, 2001; ARANTES, 2000, 2012, 2014); os desequilíbrios financeiros, que acabam por onerar o poder público, associados à pouca eficácia na recuperação da mais-valia (FIX, 2001; MONTANDON, 2007); a questionável função social das contrapartidas, as quais possuem ênfase em obras viárias (MARICATO; FERREIRA, 2002); a falta de integração com o planejamento da cidade (MONTEIRO, 2014); e a extrema vinculação com a flexibilização de parâmetros urbanísticos (COTA, 2010; MONTEIRO, 2014).

Para aprofundamento sobre as experiências nacionais e suas críticas, buscou-se formar uma matriz analítica a partir dos requisitos mínimos que o Estatuto define para cada plano de operação.

Os requisitos⁴⁶ definidos pelo Estatuto no artigo 33 são: (i) a definição da área a ser atingida; (ii) programa básico de ocupação da área; (iii) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; (iv) finalidades da operação; (v) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV); (vi) contrapartidas a ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores; e (vii) forma de controle da operação.⁴⁷

(i) Definição da área atingida (de quem é o interesse?)

Este item se refere à demarcação dos limites e ao perímetro das áreas. Apesar de ser uma questão bastante objetiva, se analisará criticamente como essas áreas são delimitadas e de quem partiu a iniciativa da escolha destas, ou seja, de quem é o interesse nas definições das áreas.

Os planos diretores municipais, baseados na regulamentação do Estatuto, devem delimitar as áreas prioritárias de implementação da Operações Urbanas Consorciadas⁴⁸. Após o Estatuto, muitos planos diretores foram revisados e, atualmente, contêm essas delimitações.

É muito importante a delimitação prévia das áreas passíveis de OUC, pois possibilita a “[...] elaboração do instrumento dentro de uma visão global de cidade, aproximando o mecanismo, de abrangência fragmentada, à política de desenvolvimento territorial geral dos municípios” (MONTEIRO, 2014, p. 277). Além

⁴⁶ Apesar de o Estatuto apenas citar, não tendo delimitações claras acerca desses requisitos, apoiamo-nos nas definições do Guia para Implementação pelo municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), realizado pelo Instituto Polis e promovido pela Câmara dos Deputados.

⁴⁷ Ainda há o oitavo item: 8- natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários. Este requisito, adicionado ao Estatuto em 2013, refere-se à definição dos incentivos que serão concedidos, uma vez atendido o inciso III do § 2º do art. 32 da lei do Estatuto. Ou seja, é preciso estabelecer qual a natureza dos incentivos caso a operação utilize tecnologias que visam à redução de impactos ambientais. Visto que é um requisito bastante específico e recente, não utilizado nas operações de Fortaleza, este não será aprofundado e não formará a matriz analítica.

⁴⁸ Art. 32. do Estatuto afirma que: “[...] Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas”(BRASIL, 2001, grifos nossos). Ele não exige, apenas cita que poderá delimitar áreas.

disso, como o plano diretor é participativo, a população tem chance de interferir no processo de decisão das áreas.

Contudo, vale ressaltar que algumas operações, como será visto no caso de Fortaleza, são implantadas em área diferentes das prioritárias definidas no plano diretor. Isso se deve ao fato de o interesse da operação partir da iniciativa privada, principalmente quando se relaciona à flexibilização de parâmetros urbanos relativos a empreendimentos privados específicos.⁴⁹

É importante para a discussão da abrangência social da operação saber de quem é a iniciativa da definição de uma área da OUC, se é do setor público ou do setor privado. Na nossa visão, é importante que parta, principalmente, do poder público, pois assim engloba mais amplamente o interesse coletivo da cidade. Contudo, também é necessário que atraia investidores imobiliários; caso contrário, a operação pode não ter os resultados esperados.

Fix (2000) relata as dificuldades da Operação Centro, afirmando que a mesma necessitou de grande investimento inicial do Estado para garantir atratividade do setor imobiliário, que até hoje não se concretizou no grau desejado. Ou seja, desequilíbrios financeiros que acabam por onerar o poder público, trazendo pouca eficácia na recuperação da mais-valia.⁵⁰

A parceria público-privada, na teoria, deveria ser consolidada quando ambas as partes (o poder público e o privado) têm seus interesses efetivados com certo equilíbrio. Do lado do setor privado, o principal objetivo é o lucro individual; já o poder público deveria priorizar as questões socioeconômicas coletivas. Para Muniz (2012), quando estes interesses não convergem, a área não é interessante para a parceria.

Há a consciência de que a iniciativa privada só investe em áreas em que há possibilidade de gerar lucros. Não é à toa que, em qualquer projeto,

⁴⁹ No caso de Fortaleza, será vista a construção do shopping center, que só foi possível com a mudança na lei de uso e ocupação do solo. A iniciativa privada procurou o poder público e demonstrou seu interesse em implantar uma Operação Urbana Consorciada, já que a mesma permite exceções à lei.

⁵⁰ Lembrando que, na ZAC francesa, o Estado garante um grande aporte financeiro inicial para, após as melhorias urbanísticas, vender os terrenos aos empreendedores privados, garantindo a recuperação da mais-valia dos terrenos, já que na França grande parte do estoque de terra é do Estado, que o cede para a iniciativa privada. Contudo, no Brasil, visto que o Estado possui recursos mais restritos, esse processo oferece mais riscos, pois caso a operação não tenha sucesso, como na Operação Centro, em São Paulo, quem arca com o ônus é o poder público.

o principal motivador da sua participação são os estudos de viabilidade econômico-financeira, demonstrando qual será o retorno financeiro ao final do processo. Por isso, nem toda área que necessita de renovação será ideal para a aplicação desse tipo de financiamento (MUNIZ, 2012, p. 138).

Portanto, é necessário atrair a iniciativa privada para intervenções urbanas, porém o grau que o poder público fica subordinado ao capital privado pode provocar desequilíbrios entre a relação de transformação social e interesses privados.

Dessa forma, enfatizar o plano e o projeto urbano na formulação da OUC pode ser eficaz para diminuir a subordinação da operação com a iniciativa privada (MONTEIRO, 2014), que deveria agir mais como financiadora do que principal definidora do projeto.

Monteiro (2014, p. 278) explicita que um plano com resultados urbanísticos e equações financeiras bem definidas daria mais autonomia para o poder público. Ou seja, o capital privado seria atraído a participar da operação através das demonstrações de lucro, porém a operação estaria direcionada a um objetivo coletivo. O caso contrário, isto é, um objetivo individual que se transforma numa operação urbana, ao nosso ver é mais difícil de atingir bens coletivos mais amplos.

(ii) Programa básico de ocupação da área

O programa básico de ocupação é a “[...] definição da futura ocupação em termos de usos e atividades e sua distribuição, do novo desenho proposto para a área” (BRASIL, 2002, p. 83). Tal requisito possui o caráter urbanístico formal de desenho urbano, distinguindo a Operação Urbana Consorciada de algo puramente arrecadador de contrapartidas (BRASIL, 2002).

Uma possível diretriz a ser incorporada nesse requisito é:

[...] a diversificação tipológica e funcional dirigida para diferentes segmentos do mercado residencial e para vários portes de empreendimentos – comerciais e de serviços. A mistura de usos e segmentos sociais reduz a necessidade de deslocamentos, otimiza o uso da infra-estrutura em diferentes horários e ajuda a conferir coesão, segurança e sentido social ao espaço público (BRASIL, 2002, p. 83).

Nesse contexto, operações urbanas que têm como finalidade a alteração de parâmetros urbanísticos a fim de viabilizar projetos pontuais não leva em

consideração esse requisito, pois quando esta é referente a um projeto específico, restrito a uma gleba, o programa básico de ocupação fica impraticável. Sendo assim, constata-se que a dimensão espacial da operação urbana consorciada é importante para atender a algumas condições colocadas pelo Estatuto.

(iii) Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação

Este requisito “[...] expressa a preocupação com o destino da população moradora e usuária da região sobre a qual incidirá a operação” (BRASIL, 2002, p. 83). Está relacionado sobretudo à necessidade de garantir que a população de baixa renda não seja “expulsa” após a operação.

A crítica acerca da gentrificação nas áreas de intervenção urbanas são muito comuns, pois, geralmente, uma operação urbana provoca a valorização da área, o que por um lado é bom, porém pode “expulsar” os usuários de baixa renda que lá residem, bem como substituir certas atividades econômicas. “Dependendo de cada caso, manter a população na área pode fazer a grande diferença, especialmente quando se trata de áreas completamente dotadas de infra-estrutura, como é o caso de centros tradicionais” (BRASIL, 2002, p. 83).

Para Sandroni (2009, p. 142), os impactos sobre os preços no interior e no entorno de uma operação urbana são inevitáveis, e uma possível tentativa de enfrentar o processo de gentrificação seria a declaração de certas áreas como de interesse social, ou Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

A obrigatoriedade de que os investimentos captados sejam aplicados no perímetro da operação também pode ser vista como uma tentativa de garantir que ações sociais sejam implantadas na área, como a construção de habitações de interesse social, desafiando a periferização das comunidades de baixa renda.

Contudo, conforme será abordado mais adiante, essa obrigatoriedade pode provocar uma inversão de prioridades, visto que haveria concentração de investimentos nas áreas que são alvo de operações, as quais já são valorizadas pelo capital. Já outras áreas, que possuem profundas necessidades sociais, não são atrativas para a iniciativa privada, portanto não são alvos de operações urbanas

consorciadas e acabam não usufruindo das contrapartidas do setor privado, ficando à mercê da disponibilidade de verba do Estado.

(iv) Finalidade da operação

A finalidade da operação se refere a “[...] definição precisa e clara daquilo que se quer como produto final da operação” (BRASIL, 2002, p. 83). A finalidade deve apoiar-se no objetivo da operação, tratando-se, pois, de um instrumento que promova a “[...] implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área” (ibidem).

Nesse contexto, a alteração de parâmetros urbanísticos como finalidade para Operações Urbanas Consorciadas, volta a discussão. Conforme visto, a operação deve abranger uma transformação urbanística, que promova a implementação de um projeto urbano, e não só servindo de instrumento de regulação urbana.

Contudo, algumas experiências de Operação Urbana Consorciada estão diretamente relacionadas à alteração dos parâmetros urbanísticos, conforme será visto ao analisarmos o caso de Fortaleza. De acordo com o Estatuto, as modificações de parâmetros urbanísticos estão no âmbito de medidas que poderiam ser realizadas, mas não devem ser a finalidade da operação.

[...] § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (BRASIL, 2011).

Sendo assim, certas operações surgem com a principal finalidade de viabilização de empreendimentos privados que não se encontram em consonância com a legislação de uso do solo vigente no município. Então, o empreendedor mobiliza o Estado para uma possível Operação Urbana Consorciada.

Geralmente essas operações são de menor porte e têm por objetivo possibilitar a construção de um empreendimento específico. Acredita-se que operações desse

tipo, mesmo que possam ser benéficas para o município, distanciam-se do que é definido pelo Estatuto, pois o instrumento deveria ter uma abrangência maior (inclusive de benefícios sociais), isto é, deveria ir além da simples flexibilização de regras do uso do solo em função do pagamento de contrapartidas.

Por outro lado, operações urbanas consorciadas de maior porte, como as OUCs em São Paulo, a OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro etc., em relação à escala que possuem, se aproximam mais do conceito de Operação Urbana Consorciada. São operações que abrangem áreas urbanas com o propósito de atingir grandes transformações urbanísticas. Estas também têm a flexibilização dos parâmetros urbanísticos, porém como elemento que compõe a operação, e não uma finalidade em si.

Cota (2010, p. 248) critica o fato de as operações urbanas só se tornarem viáveis devido à concessão mais permissiva de uso do solo, estimulando intervenções onde já existe um interesse imobiliário. São regiões inicialmente baratas, porém “[...] com localização interessante para a atuação do mercado, que vê na região uma possibilidade de alta rentabilidade”.

[...] a experiência de grandes operações urbanas que ‘vingaram’ no Brasil se deu em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário confrontado com limitações significativas impostas pelo zoneamento. [...] Desta forma, o instrumento não serviu – até o presente momento – para reestruturar ou reurbanizar áreas desprovidas de infraestrutura ou redirecionar crescimento e expansão urbana, e sim, para investir mais em áreas que já concentravam os maiores investimentos da cidade (BRASIL, 2002, p. 81).

Nesse contexto, a flexibilização de parâmetros urbanísticos é um mecanismo em potencial para que o setor privado pague o ônus da urbanização, todavia é essencial que, “[...] para além de um regime urbanístico mais flexível, efetivamente o seu resultado precisa demonstrar as melhorias urbanísticas e ambientais, sob pena de estarem eivadas de ilegalidade” (PRESTES, 2009, p. 79).

(v) Estudo de Impacto Vizinhança

O Estatuto exige que a lei específica da OUC deva conter a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Este “[...] tem por função avaliar a relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade” (PRESTES, 2009, p.

84), ou seja, ele vai promover informações para a avaliação dos impactos positivos e negativos da implantação do empreendimento e/ou da operação.⁵¹

Sendo assim, o EIV é extremamente importante para o processo de aprovação da lei que define a operação, pois é a partir desse estudo que conselhos, moradores envolvidos, Câmara dos Vereadores, entre outros terão informações mais sólidas sobre a viabilidade econômica, social e urbanística da operação. Dessa maneira, tanto a aprovação quanto o processo de participação tornam-se mais legítimos.

Para Prestes (2009, p. 84),

A Operação Urbana Consorciada, juntamente com o EIV, estão entre os instrumentos que claramente afastam a discricionariedade administrativa na condução das políticas urbanas. A mitigação da discricionariedade implica a necessidade de apontar os motivos de dizer o porquê decidiu dessa ou daquela forma, justificando a tomada de decisão.

O EIV também promove subsídios para a definição das contrapartidas levando em consideração impactos do uso do solo — bem como sua valorização, que muitas vezes é desconsiderada —, sobrecarga na infraestrutura, entre outros impactos (BERNARDINO, 2014).

Contudo, conforme será visto em Fortaleza, algumas OUCs são aprovadas sem o Estudo de Impacto de Vizinhança, comprometendo a eficácia do instrumento.

(vi) Contrapartidas a ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores.

Há duas vertentes principais para a cobrança de contrapartidas dos envolvidos nas OUCs. A primeira está relacionada à “[...] captura de parte da valorização esperada em função dos investimentos realizados e as transformações resultantes” (BRASIL, 2002, p. 84); em outras palavras, com a captura da mais-valia produzida pelas operações. A segunda está relacionada à captação de investimentos necessários

⁵¹ O art. 37 do Estatuto prevê que o EIV seja executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2011).

para viabilizar as transformações urbanísticas (ibidem) a partir dos benefícios oferecidos pelo poder público, tais como índices urbanísticos mais permissivos.

As contrapartidas estabelecem “[...] a valoração de algo antes intangível e que passa a ter valor, na medida em que terá benefício direto ou indireto com a realização da Operação Urbana Consorciada”, e estas se diferenciam das medidas compensatórias⁵² utilizadas em outras ações públicas (PRESTES, 2009, p. 85).

A contrapartida econômica pode ser financeira ou de outra natureza, como obras viárias, construção de habitação de interesse social etc. “Assim, cada um dos diferentes agentes - proprietários de terra, investidores, usuários - podem participar da contrapartida de forma proporcional e compatível com seus recursos e benefícios”⁵³ (BRASIL, 2002, p. 84). É interessante observar que os usuários permanentes também devem pagar contrapartida em função das melhorias obtidas.

Sandroni (2009, p.144) critica o pagamento de contrapartidas em obras, principalmente em operações anteriores ao Estatuto, as quais eram realizadas na medida em que o projeto se desenvolvia; sendo assim, as obras ficavam bastante vinculadas ao desenvolvimento do projeto. Caso este parasse, as obras de infraestrutura também eram interrompidas⁵⁴, daí a importância da criação do Cepac e do pagamento de contrapartidas financeiras.

⁵² Medidas compensatórias são aquelas que compensam impactos ambientais negativos causados por empreendimentos que de responsabilidade dos encarregados pelo projeto. Tais medidas são exigidas a partir de relatórios de impacto, como o Relatório de Impacto no Sistema de Trânsito (RIST), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Cada plano diretor municipal define qual classificação de empreendimento deve ser exigido esses estudos.

⁵³ Proprietários de terra - podem entrar com suas propriedades em projetos de parcelamento. Para isso, suas propriedades são avaliadas no início do processo, entram para um Fundo Imobiliário comum e, depois das obras e do parcelamento, ficam com terras de forma e tamanho distintos do inicial, mas com valor maior. Outra alternativa é a mobilização de instrumentos como edificação compulsória/IPTU Progressivo/desapropriação com pagamentos da dívida pública e o direito de preempção dentro da área da operação.

Investidores - podem participar com contrapartidas em dinheiro (comprando potencial construtivo) ou executando obras públicas às suas expensas.

Usuários – os usuários permanentes (por exemplo, locatários ou frequentadores) podem participar também das contrapartidas. Um exemplo seria o estabelecimento de um pedágio em uma rodovia ou a tarifa paga pelos usuários de uma rede de transportes públicos construída por meio de operação urbana (BRASIL, 2002, p. 84-85).

⁵⁴ No caso da Operação Urbana Água Branca, a contrapartida calculada para o projeto da Ricci Engenharia — a ser executado na antiga Fábrica Matarazzo — alcançava quase 20 milhões de dólares, e seriam entregues como obras escolhidas de um menu de intervenções da própria OU. O empresário começou a executar seu projeto, tendo construído 4 das 13 torres projetadas para o terreno, e foi entregando a contrapartida na forma da extensão da avenida Auro de Moura Andrade, localizada no interior de seu terreno. Todavia, por razões ligadas ao ciclo do mercado imobiliário, o empresário não teve condições de

O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção), também regulamentado pelo Estatuto, “foi criado basicamente para separar a contrapartida econômica da realização do projeto que lhe deu origem”.

Os Cepac são títulos que garantem ao investidor imobiliário Direitos Adicionais de Construção, ou seja, construir índices adicionais ou regularizar obras em desacordo com o permitido na legislação vigente de uso e ocupação do solo. É a transformação da mais-valia urbana em recursos financeiros, de forma que, cada Cepac equivale a determinado valor de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto⁵⁵.

A Operação Água Espraiada foi a primeira a utilizar a emissão de Cepac⁵⁶, tanto para contrapartida referente à outorga onerosa do potencial adicional de construção, quanto da modificação dos usos e parâmetros urbanísticos. Atualmente, as OUCs que comercializam Cepac, além da Água Espraiada, são a Água Branca e Faria Lima, em São Paulo; a OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro; e a OUC Linha Verde, em Curitiba⁵⁷; todas operações de grande porte.

Outro ponto de discussão das contrapartidas é a ênfase dada no sistema viário, como exemplo, o caso da OUC Faria Lima e da OUC Água Espraiada, que acabaram servindo mais ao mercado imobiliário, ou seja, beneficiando os próprios empreendimentos privados. Dessa forma, as operações, muitas vezes, não trazem o retorno de melhorias sociais e acabam provocando gentrificação e segregação sócio-espacial com a alta valorização imobiliária das regiões com intervenções ditas de sucesso (COTA, 2010; FERREIRA; MARICATO, 2002; FIX, 2000).

A OUC Faria Lima foi bastante criticada. Ferreira e Maricato (2002, p. 10) afirmam que a motivação para a “construção de avenida” e “geração de oportunidades imobiliárias” tiveram maior peso, em detrimento das melhorias urbanísticas mais diversas. “Assim, dos 150 milhões de dólares previstos no custo inicial da operação,

prosseguir construindo suas torres e a Avenida ficou no meio do caminho, isto é, não foi completada (ainda) sua ligação com a Avenida Santa Marina (SANDRONI, 2009, p.143).

⁵⁵Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19565> Acesso em 15.11.2016)

⁵⁶ A OUC Água Espraiada foi a primeira a comercializar Cepac, contudo, conforme visto, a OUC Faria Lima foi a primeira a ser regularizada, ainda em 1994. Para mais informações sobre as comercializações dos Cepacs nas Operações Urbanas de São Paulo, ver Sandroni (2009).

⁵⁷ Informação extraída da Central de Sistema - Comissão de Valores Imobiliários - Governo Federal. Disponível em: <http://sistemas.cvm.gov.br/ASP/cvmwww/REGISTRO/cepac/FormcepacReg.a_sp>. Acesso em: 12 jul. 2016.

120 milhões se destinavam exclusivamente ao pagamento das desapropriações necessárias à abertura da avenida”.

Além disso, o Estatuto da Cidade define que os recursos obtidos através de contrapartidas devem ir para um fundo específico que será aplicado exclusivamente no perímetro da operação, com a intenção de evitar que os recursos sejam desviados para outras finalidades (BRASIL, 2002, p. 85).

Entretanto, a obrigação de o investimento ser aplicado com exclusividade no perímetro da OUC pode proporcionar a concentração de aplicação de capital em áreas que já são valorizadas pelo mercado, “[...] perpetuando o círculo vicioso da concentração das qualidades urbanísticas nas áreas mais exclusivas e valorizadas” (BRASIL, 2002, p. 85). Quer dizer, a mais-valia recuperada não pode ser locada para outras áreas da cidade com maiores necessidades (MONTADON, 2009; COTA, 2010; BERNARDINO, 2014).

Contudo, como vimos na Operação Interligada, a não obrigatoriedade de investimentos na própria área gerava construções de habitação populares na periferia, provocando a “limpeza social” da região.

Dessa forma, é necessário que exista um meio-termo e que seja, além disso, avaliado cada caso, assim como os diferentes usos de cada infraestrutura.

(vii) Forma de controle da operação (Participação social)

A participação social é exigida pelo Estatuto quando se define que a operação seja realizada com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Esta é fundamental para a legalidade da operação e seu caráter democrático.

A gestão compartilhada exigida pelo Estatuto engloba a fiscalização da aplicação das regras; a avaliação precisa das contrapartidas extramonetárias; o controle dos fluxos de dinheiro e suas aplicações, a fim de evitar desvios para outras finalidades; a resolução de conflitos e controvérsias que venham a surgir ao longo do processo de implementação; e a promoção permanente da operação (BRASIL, 2002, p. 85).

Para dar suporte a essa gestão compartilhada, além de um fundo específico que controle a questão financeira, deve ser criado um organismo gestor de caráter permanente que possa contar com autonomia em relação à estrutura do poder público ao qual estiver vinculado (BRASIL, 2002, p. 85).

Nesse contexto, para Olbertz (2011, p. 2), as OUCs que contam com “[...] a participação da sociedade civil na formulação e na implementação do instrumento pode servir de contraponto à ampla submissão do espaço habitável ao mercado”.

A participação da sociedade, além dos órgãos e conselhos, pode ser realizada, também, por meio de audiências públicas⁵⁸. Nessas ocasiões, além da própria lei da OUC, o EIV também deve ser discutido, servindo de subsídio para a aprovação da lei.

Para Montandon (2009, p. 79), a participação da sociedade deve acontecer não apenas, inclusive, nas audiências públicas e reuniões periódicas. O autor acredita “[...] no pleno envolvimento da sociedade na elaboração e implementação dos projetos”, ou seja, ele afirma que é preciso ir além da simples aprovação da lei.

Nesse contexto, as operações, por vezes, são implantadas sem cumprir os requisitos mínimos exigidos pelo Estatuto, ou cumprindo-os parcialmente, o que possibilita que a operação urbana não tenha um pleno cumprimento social, servindo ao mercado imobiliário na aprovação de empreendimentos privados, como shoppings centers.

⁵⁸ “A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor” (PÓLIS, 2005).

4. O shopping como negócio urbano

Neste capítulo, focaremos nas questões relativas ao shopping center como produto imobiliário, associando-o ao contexto de política urbana. Visa, portanto, como objetivo final, à relação do produto shopping center com as parcerias público-privadas.

Para tanto, é importante contextualizar fatores que contribuem para consolidar o referido empreendimento como um importante elemento transformador do espaço urbano e que tem uma intrínseca relação com o setor imobiliário.

4.1. O fenômeno do shopping center

No século XIX, as instalações comerciais se desenvolviam no centro, o qual era lugar de prestígio e com maior concentração de pessoas e atividades. Na Europa, as galerias comerciais⁵⁹ e o *grand magasin*, ou a grande loja, são os principais exemplos das inovações implantadas pelo setor varejista nesta época.

O *grand magasin* surgiu na França e, diferentemente da galeria comercial, era um espaço fechado. Nos Estados Unidos, esta tipologia será conhecida como a *department store* (GARREFA, 2011).

As lojas de departamento norte-americanas inovaram ao colocar o preço do produto junto à mercadoria, fazendo com que o negociador — muitas vezes o dono do

⁵⁹ Garrafa (2011, p. 64) cita a galeria comercial como um negócio imobiliário, pois as lojas eram alugadas para os comerciantes, “[...] mas fundamentalmente por iniciativa mercantil”. Como veremos adiante, a instalação comercial como produto imobiliário será redescoberta nos centros de compras voltados ao subúrbio dos EUA, associados à sociedade de consumo e caracterizados pela iniciativa imobiliária, e não mais a mercantil.

negócio — fosse eliminado para dar lugar à forma simples do vendedor, que apenas recebia o dinheiro e embalava o produto. Essa transformação facilitou o crescimento das lojas de departamento e a criação de cadeias, já que o proprietário da loja, na forma de negociador, não precisava mais estar presente (GARREFA, 2011, p. 40).

Paralelamente a essas inovações comerciais, os centros urbanos, afetados pelos desequilíbrios da cidade industrial, passaram a não ser tão atrativos, além de se mostrarem limitados no que concerne à expansão dos ganhos imobiliários. Iniciou-se, ainda que de forma modesta, o processo de descentralização das atividades produtivas e dos serviços. Associado à intensa urbanização, tal processo possibilitou, dentre outros fatores, o avanço tecnológico dos meios de transportes, além de novos modelos de planejamento urbano europeus, como as conhecidas cidades-jardins.⁶⁰

Já no início do século XX, esses modelos europeus de descentralização voltados para os subúrbios foram adotados pelos Estados Unidos; com essa expansão, surgiram centros comerciais planejados de abastecimento nos subúrbios, que serviam de infraestrutura para as novas áreas.

Nesse contexto, “[...] se abre a possibilidade de exploração imobiliária dos centros de compras planejados, que serviram de fórmula para a base dos shoppings centers” (GARREFA, 2011, p. 43).

Foi nesse período de consolidação dos subúrbios nos EUA que teve início a passagem do centro de compras planejados de abastecimento para o centro de compras como produto imobiliário (GARREFA, 2011). Essa conversão em produto imobiliário está relacionada ao sistema de acumulação fordista, que foi essencial para o enraizamento da sociedade de consumo, empoderando os shoppings e valorizando-os como produto imobiliário.

Nesse contexto, a emergência de uma indústria de shoppings passa a ser caracterizada pela iniciativa imobiliária, “[...] constituída por grandes firmas imobiliárias, capitalizadas por empresas financeiras ou pelo sistema de venda de

⁶⁰ Modelo de cidade, desenvolvido por Ebenezer Howard que consiste em uma comunidade autônoma, meio-termo entre o campo e a cidade, cercada por um cinturão verde.

ações” (GARREFA, 2011, p. 64); ou seja, o capital mercantil passou a submeter-se ao capital imobiliário.

A complexidade do shopping e a necessidade de grandes aportes financeiros também contribuíram para a queda do capital mercantil no negócio, que preferia alugar uma das lojas do shopping, ao invés se dispor a construir o empreendimento. Além disso, em meados do século XX surgem, nos EUA, os fundos de pensão, que passam a investir no setor imobiliário e, especificamente, também no setor de shopping center (GARREFA, 2011). “Paralelamente ao Estado, os fundos de pensão das empresas privadas foram os grandes impulsionadores da economia, ao investir maciçamente na indústria e no setor imobiliário, incluindo aí o setor de shopping center” (GARREFA, 2011, p. 54).

O shopping passa a ser um elemento importante para o planejamento urbano e para o setor imobiliário, induzindo a urbanização, isto é, indo além de um mero elemento de infraestrutura comercial dos subúrbios. Tais características fortalecem ainda mais “[...] a posição do shopping center como produto imobiliário, estimulando o setor a investir no desenvolvimento de uma fórmula lucrativa, que pudesse repetir-se continuamente” (GARREFA, 2011, p. 58).

O sucesso dos shoppings nos subúrbios norte-americanos impulsionaram, ainda, a implantação desses empreendimentos como elementos catalisadores nas intervenções de renovação urbana nos centros das cidades (VARGAS; CASTILHO, 2015, p. 19). Sendo assim, o shopping center se consolidou como “âncora” imobiliária, tanto em intervenções nos centros urbanos como para induzir os processos de suburbanização e descentralização comercial.

Já enquadrado como produto imobiliário, este tipo de empreendimento passou por fases que definiram seu ciclo de vida nos EUA, conforme classificação de Garrefa (2011). Primeiro, a introdução do produto (1916-1950), depois a sua maturação (1950-1957) e, em seguida, entre 1957 e 1970, entraram na fase de padronização do produto.

Foi na fase de padronização que Victor Gruen criou a fórmula do *enclosed mall* ⁶¹, que marcou a “era do ouro” dos shoppings centers nos EUA, que durou até 1980 (GARREFA, 2011). Também foi nessa fase que os shoppings do tipo *enclosed mall* passaram a ser exportados para outros países, inclusive para o Brasil.

Com a crise do modelo fordista e o advento do modelo de acumulação flexível, novas práticas e hábitos de consumo se formaram; a sociedade deixava de ser uma massa homogênea de consumo. Novos paradigmas surgiram: a flexibilidade do novo sistema de acumulação influenciou as relações de trabalho, a política urbana, os produtos e os padrões de consumo.

Juntos (e em ascensão desde a metade dos anos 1970), fenômenos como a aceleração tecnológica exponencial, os avanços nos transportes e telecomunicações, a tendência à terceirização, a ampliação do comércio transnacional e as mudanças posturais no marketing vão contribuir decisivamente para o estabelecimento de uma nova relação entre produção e consumo, evidenciada por uma nova postura do consumidor, que não mais representa um mercado estável e previsível, mas um mercado disperso, fragmentado em nichos diversos (GARREFA, 2011, p. 113).

Em meados de 1990, a taxa de lucratividade dos shoppings nos EUA passou a decrescer.⁶² Para Garrefa (2011, p. 101), essa queda, entre outros fatores, é justificada pelo processo da passagem do shopping de produto imobiliário para produto de consumo.

O shopping continua a ser um produto imobiliário, mas, visto a partir dos novos paradigmas que o modelo de acumulação flexível proporcionou, transformou-se também em produto de consumo focado em entretenimento, com âncoras voltadas a experiências como o cinema, em vez das âncoras de lojas tradicionais.

Essa transformação fez o shopping “[...] atrair cada vez mais clientes não consumidores, dispostos a passear. Dessa forma, com porte cada vez maiores, tornou-se difícil para os shoppings, converter essas visitas em compras”, pois as distâncias desestimulavam a compra por impulso (GARREFA, 2011, p. 138).

⁶¹ Victor Gruen foi um arquiteto austríaco que se estabeleceu em Nova York e desenvolveu a “fórmula” do *enclosed mall*, modelo de shopping fechado, com o corredor de compras coberto e climatizado.

⁶² “Gráficos do Internacional Council of Shopping Center mostram haver, na década de 1990, uma brusca queda no crescimento do setor, que chegara a crescer até 12,8% ao ano na década de 1970 e, na década de 1990, passou a crescer apenas 5% ao ano, número que, em 1993, cairia para 1,5% (www.icsc.org)” (GARREFA, 2011, p. 135).

Além disso, no final do século XX, também impulsionado pelo novo modelo de acumulação flexível, a relação da atividade comercial com as localizações urbanas se modificou.

A localização estratégica, vinculada ao território, perdeu influência sobre as estratégias de localização, o que Vargas (2001) define como “estratégias dos negócios”. Ou seja, pode-se dizer que há “[...] uma tendência da transferência de importância das localizações estratégicas em direção às estratégias na localização” (VARGAS, 2001, p. 65). Diante disso, a atratividade do negócio “[...] passa a ser dada não somente por sua localização favorável, mas pela oferta de negócios mais atraentes ou inovadores que os da concorrência” (GARREFA, 2011, p. 116).

Vargas (2001, p. 50) aborda o fenômeno de *foot-loose*, que é “[...] condição de independência das atividades econômicas com relação ao território que lhe dá suporte, diminuindo a importância dos atributos locacionais como determinantes na escolha da localização”. Além disso, a autora afirma que há uma mudança na “[...] ênfase locacional para a ênfase na administração dos negócios”, como no caso de shopping centers, que, pela capacidade de criar localizações, podem abstrair de uma excelente localização já existente. Para isso, utilizam os mais variados meios de comunicação de massa e promoção de atividades sociais para consolidar as novas localizações.

Garrefa (2011) aborda, ademais, o modelo fordista e de acumulação flexível em relação à localização e à questão fundiária. No citado modelo, diferentemente do produto imobiliário do shopping, onde a localização estratégica é fundamental, o autor afirma que

[...] as novas condições dadas pelo sistema de acumulação flexível vão praticamente contornar o problema fundiário, na medida em que a uniformização do território desobriga o empreendedor de encontrar uma terra que seja imediatamente favorável às suas atividades, já que qualquer lugar pode ser produzido a ponto de tornar-se bastante atraente (GARREFA, 2011, p. 117).

Vargas (2001) também relaciona a atuação do capital imobiliário sobre setor terciário na criação de novas localizações. A autora afirma que o capital imobiliário avança sobre o setor terciário, “[...] cuja área de atuação tem extrapolado a do controle

sobre imóveis existentes ou a construção de novos, passando a criar localizações, muitas vezes artificiais” (p. 49).

Isso fica muito claro no caso dos shoppings centers. Sua implantação, que é decidido pelo empreendedor imobiliário, articulado com os proprietários de terra, valoriza imediatamente o preço da terra, possuindo forte influência nos novos eixos de crescimento das cidades.

Além disso, esse processo de valorização “artificial” da terra através dos shoppings promove a especulação imobiliária, pois, ao decidir implantá-los, parte das terras no entorno, muitas vezes, já são adquiridas pelos empreendedores. Dessa forma, “[...] em muitos casos, esses empreendedores estão mais interessados em operações imobiliárias do que na operação comercial do shopping” (GARREFA, 2011, p. 117).

Nesse contexto, pode-se dizer que o shopping center é um fenômeno para o setor imobiliário, que, apesar de já não ter mais a mesma lucratividade e influência urbana nos EUA, continua a se multiplicar e ampliar seus mercados em países como o Brasil, principalmente, porque tem funcionado como elemento para viabilizar operações imobiliárias, e não necessariamente apenas suprir uma demanda comercial.

4.2. Os shoppings centers no Brasil e a relação com o mercado imobiliário

Os primeiros shoppings se instalaram no Brasil na década de 1960 e 1970, época em que se iniciava a formação da sociedade de consumo brasileira, apoiada pelo fordismo periférico⁶³, que começava a se instalar nos países latino americanos.

Em 1966, surgia o primeiro shopping center do Brasil, o Iguatemi em São Paulo, porém, foi na década de 1980, que houve a consolidação dos shoppings no país, concentradamente na região Sudeste.

⁶³ Vale ressaltar que o fordismo instalado nos países subdesenvolvido é chamado fordismo periférico, diferente do fordismo nos países centrais. O fordismo periférico foi caracterizado por salários baixos e um crescimento explosivo das metrópoles. “As empresas nacionais ou estrangeiras, em busca de uma mão-de-obra abundante e barata foram instalar-se nas megalópoles, convalidando assim a estratégia dos migrantes. Daí a explosão urbana da Cidade do México, de São Paulo, de Bombaim, do Cairo, de Jacarta ou de Bangcoc” (LIPIETZ, 1995, p.14).

Os shoppings se instalaram com diferenças notáveis em relação ao modelo norte-americano. A primeira seria a localização, onde no Brasil ocorreram nas áreas urbanas consolidadas ou nas suas franjas, ou seja, já haviam sinais de adensamento, diferente dos subúrbios nos Estados Unidos. Além disso, fato que complementa a questão da localização, seria que os subúrbios brasileiros eram formados por uma população de menor renda, que não era, no primeiro momento, o público alvo dos shoppings naquela época no Brasil, tornando inviável a implantação de shoppings suburbanos conforme aconteceu nos EUA (VARGAS, 2001; GARREFA, 2011).

Em paralelo com a expansão dos shoppings, o Brasil na década de 1980 passou por um momento de crise fiscal e econômica, a chamada “década perdida”. Contudo, enquanto o comércio varejista de rua e outros setores registravam queda, os shoppings centers estavam em plena ascensão.⁶⁴ Para Pintaudi; Frúgoli (1992), há que se questionar para quem a década foi “perdida”, porque foi nesta época que investimentos frutos da concentração de capital, como os shoppings, se expandem.

Vale ressaltar que esse foi o momento em que os ideais neoliberais se consolidaram. Os países desenvolvidos inovavam com políticas urbanas de intervenção pautadas pelas parcerias público-privadas, expandindo modelos de produtos imobiliários que influenciavam o Brasil.

Dessa forma, entre os anos de 1980 e 1995 os números dos shoppings saltaram de treze para cento e onze unidades construídas no Brasil (ver Tabela 3). Entre outros fatores, pode-se concluir que este recrudescimento esteve associado à expansão do capital internacional, mas à constituição de empresas especializadas no setor e à possibilidade de financiamento pelos fundos de pensão brasileiros.

⁶⁴ “Os shoppings centers registravam um aumento de cerca de 20% de 1987 para 1988, ainda que apenas 6% das compras no varejo fossem feitas em SC” (PINTAUDI; FRÚGOLI, 1992, p.15).

Ano	Número de shopping	ABL Acumulada (m2)
1966	1	33.589
1980	13	502.268
1990	62	1.702.850
1995	111	2.549.787

Tabela 3 - Número de shoppings e Área Bruta Locável (ABL) acumulada
Fonte: Abrasce apud BNDES (1996)

Os fundos de pensão⁶⁵ começaram a participar ativamente do mercado imobiliário nacional, inclusive no setor de shopping, e se tornavam peça fundamental para os empreendimentos. Além disso, interessava a esses fundos prédios de alto padrão e com liquidez no mercado, caracterizando o perfil destas novas áreas de expansão (FIX, 2007).

O modelo dos shoppings se expandiu e as edificações se tornaram mais complexas, atingindo, além da região Sudeste, outras capitais brasileiras. Além disso, a maioria das capitais já iniciavam o processo de reorganização territorial, com a decadência do centro tradicional e a criação de novas centralidades, muitas vezes impulsionadas pelos shoppings, ressaltando-os como elemento essencial para os processos de expansão do capital. Fortaleza, objeto de estudo desta pesquisa, é exemplo deste processo.

Vale ressaltar que o modelo que se expande no Brasil não é homogêneo. Na capital paulista, os shoppings iniciaram com uma tipologia mais vertical, pois a terra era mais cara e escassa, devido a sua maior centralidade. Já no interior do estado de São Paulo e em outras capitais brasileiras, Garrefa (2011, p. 154) afirma que

[...] os shoppings vão difundir-se, inicialmente em área periféricas, com fartos estoque de terra para ampliações futuras, amplas áreas de estacionamento e mantendo o padrão de piso único ou, no máximo, duplo, a exemplo do modelo norte-americano.

Ainda entre o final de 1980 e início de 1990, também se iniciou a construção de shoppings centers voltados à população de baixa renda, notoriamente em São

⁶⁵ No contexto de recessão econômica, foi incentivado que os fundos participassem ativamente de mercado imobiliários. A Resolução nº 460 de 23 de fevereiro de 1978, do Conselho Monetário Nacional (CMN), determinou que os fundos investissem, no mínimo, 40% de seus recursos em imóveis (GARREFA, 2011, p. 153).

Paulo⁶⁶, promovendo uma diferenciação nos padrões arquitetônicos, experiência que não foi observada nos Estados Unidos, que possuía um *enclosed mall* homogêneo, voltado para as classes de renda alta (GARREFA, 2011).

Nessa época houve uma intensificação de reformas nos shoppings já consolidados, geralmente focando em entretenimento e serviços, seguindo a lógica do *entertainment center*⁶⁷ que já se desenvolvia nos EUA. As âncoras tradicionais de grandes lojas de departamento⁶⁸ eram substituídas por âncoras focadas no entretenimento, como cinemas e áreas de jogos, além de ampliação de áreas de gastronomia e serviços em geral. Esta tendência — de focar em outras atividades além de compras — tem se consolidado cada vez mais no mercado brasileiro.⁶⁹

Em relação à classificação dos shoppings, a Associação Brasileira de shopping Centers (Abrasce)⁷⁰ fez uma caracterização atualizada em 2000. De acordo com a entidade, normalmente, para se caracterizar shopping center tem-se Área Bruta Locável⁷¹ (ABL) superior a 5 mil m². A partir disso, segue-se a classificação na Tabela 4:

⁶⁶ Podemos citar: o Shopping Center Norte (1984), Shopping Interlagos (1988), Shopping Aricanduva (1991), Shopping Center Penha (1992) (GARREFA, 2011, p. 154).

⁶⁷ Shoppings que focavam nos espaços de lazer, como parques e diversão, cinemas etc.

⁶⁸ Lojas como Sears, Mesbla, Mappin, que já estavam em processo de falência, dão lugar a novos estabelecimentos, focados no entretenimento e nos serviços.

⁶⁹ De acordo com pesquisa da GKF e da Abrasce, em 2016, os motivos para ir ao shopping eram: compras, com 37%, alimentação, com 11%, e “ver vitrines”, com 10%. Além disso, o percentual de frequentadores que têm como principal objetivo a ida ao cinema quase dobrou em relação a 2012. Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/noticia/1975>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

⁷⁰ “Há quarenta anos, a Abrasce, principal entidade representativa do setor no País, atua na defesa dos interesses dos associados. Ao criar uma rede de colaboração, a entidade não apenas cria mecanismos — encontros, eventos e cursos capazes de elevar o grau de profissionalização da indústria —, como, de forma proativa, cumpre uma intensa agenda institucional dedicada a fortalecer e colaborar com o desenvolvimento do setor no Brasil. São mais de 400 associados, entre shoppings centers, empreendedores, fornecedores de produtos e serviços, e varejistas” (www.abrasce.com.br).

⁷¹ Área Bruta Locável que corresponde ao somatório de todas as áreas disponíveis para a locação nos shopping centers.

Tipo	Porte	ABL (m2)
Tradicional	Mega	Acima de 60.000
	Regional	De 30.000 a 59.999
	Médios	De 20.000 a 29.999
	Pequenos	Até 19.999
Especializado (tipo Outlet, Life Stile ou Temáticos)	Grandes	Acima de 20.000
	Médios	De 10.000 a 19.999
	Pequenos	Até 9.999

Tabela 4 - Classificação Abrasce por tipo de empreendimento

Fonte: Abrasce

No que se refere aos grupos econômicos que se estabeleceram no setor, podemos caracterizá-los como empresas familiares de origem varejista ou da construção civil associada ao mercado imobiliário; em alguns casos, dos setores de supermercado e industrial.

É importante abordarmos a questão de grupos econômicos relacionados à construção civil que passaram a investir no setor de shoppings, comprovando a relação tênue do setor imobiliário com o setor de varejo dos shoppings (BALDIN, 2012).

Baldin (2012) faz um levantamento das empresas controladores de shoppings, expondo a forte relação deste com o setor imobiliário nacional. A Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A (IESC) iniciou suas atividades no ramo têxtil e varejista, mas, posteriormente, adentrou no setor imobiliário e depois no de shopping. Já a Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A, hoje grande empresa no mercado de shoppings⁷², surgiu pelo fundador de uma incorporadora imobiliária. A BR Malls Participações S.A., uma das maiores no setor de shoppings, se originou de uma construtora que, ainda em 1970, focou os negócios no setor varejista. O grupo JHSF também iniciou suas atividades no setor imobiliário, atuando, além do ramo de shoppings, em empreendimentos residenciais, comerciais e hoteleiros.⁷³

Em meados da década de 1990, os altos níveis de consumo e a hegemonia do transporte individual ajudaram a consolidar os shoppings centers, que continuavam

⁷² Atualmente é uma *holding* que reúne oito empresas com foco no ramo imobiliário, relacionada com edifícios residenciais e comerciais, além de shoppings

⁷³ Os dados foram retirados da pesquisa de Baldin (2012). Maiores detalhes sobre a relação entre os shopping centers e outros setores da economia nacional são encontrados no documento.

a se expandir pelo país. Em Fortaleza, cerca de quatro foram inaugurados na década de 1990, exemplo que mostra a proliferação do setor nas capitais brasileiras.

Além disso, houve uma significativa internacionalização do mercado de varejo, e o Brasil se inseriu nesta rota global, visto o contexto de abertura de mercados e estabilização econômica. Foi uma época de privatizações e desnacionalização da economia, na qual o País se tornou um dos maiores receptores de investimentos estrangeiros diretos (IED).⁷⁴

Seguindo o processo de abertura econômica, teve início um processo de ingresso de empresas estrangeiras no mercado imobiliário brasileiro, consolidando a internacionalização da “cultura imobiliária” (FIX, 2007, p. 55). Isso aconteceu, muitas vezes, por associações com as empresas nacionais, além de fusões e aquisições.⁷⁵

A Resolução do Conselho Monetário Nacional já havia restringido, em 1994, a participação dos Fundos de Pensão no mercado imobiliário de 40%⁷⁶ para 14%. Em 1997, os ativos imobiliários dos fundos já estavam próximos dos 10%. Tais decisões foram justificadas pela falta de investimentos bem-sucedidos, o que poderia colocar em risco o pagamento da previdência complementar (FIX, 2007).

Então, novos mecanismos de captação de recursos passaram a se estabelecer, aproximando o mercado imobiliário do mercado financeiro, e exemplo disso são os fundos de investimentos imobiliários (FII).

O FII surgiu no início da década de 1990, sendo um dos primeiros mecanismos de articulação da produção imobiliária com o mercado de capitais. Este se concretizou no setor de shoppings em 1999, no Pátio Higienópolis em São Paulo. Importa ressaltar que o Fundo custeia até os dias atuais as expansões do shoppings (BALDIN, 2011; FIX, 2007).

⁷⁴ Contudo, vale ressaltar que, nesse primeiro momento, a injeção de IED trouxe mudanças mais significativas em outros setores da economia, telecomunicações, energia e bancário do que no setor imobiliário (FIX, 2007, p. 55).

⁷⁵ No setor de shopping, em 1997, aconteceu o primeiro fenômeno relevante, com quatro transações de aquisições e fusões com grupos estrangeiros. Porém, foi em 2006 que tal fenômeno se tornou mais recorrente, conforme veremos adiante.

⁷⁶ Em fevereiro de 1978, o Conselho Monetário Nacional (CMN) “[...]” determinou que os fundos investissem no mínimo 40% de seus recursos em imóveis” (GARREFA, 2011, p. 153).

Em 1997 também foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), visando atuar de maneira complementar ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH).⁷⁷ O SFI utiliza recursos dos próprios bancos e possuem juros mais elevados, dificultando a concorrência com o SFH e, portanto, destina-se às classes mais altas (BIANCARELLI; LODI, 2009). Esse novo sistema previu instrumentos inovadores de financiamento, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), os quais possibilitam — a partir do mecanismo de securitização⁷⁸ — a produção imobiliária, inclusive dos shoppings.

Com sinais de crescimento econômico no Brasil, no início do século XXI, importantes mudanças na produção imobiliária puderam ser percebidas, consolidando transformações no espaço urbano e expandindo as relações de capital. O capital financeiro fortaleceu a articulação com grandes grupos de incorporadoras, estimulando, pois, a relação do capital imobiliário com o financeiro. Era a financeirização se estabelecendo no mercado imobiliário brasileiro.

As fontes de financiamentos e a expansão das linhas de crédito, principalmente dos bancos públicos, foram essenciais para promover o vertiginoso crescimento do mercado imobiliário em meados dos anos 2000. Neste sentido, visto que o setor de shopping center está diretamente articulado ao crescimento do setor imobiliário — fazendo parte deste —, ao abordar o processo imobiliário é possível entender a lógica de crescimento dos shoppings.

O início do século foi marcado pela recuperação das linhas de crédito imobiliário, confirmando o papel do Estado no crescimento do mercado imobiliário. “O Estado, ao oferecer capital desvalorizado como financiamento, assegura condições privilegiadas para valorização do capital investido na produção imobiliária” (RUFINO, 2012, p. 35).

⁷⁷ O SFH é o principal sistema de financiamento imobiliário, tanto para a produção como para a aquisição imobiliária, e instrumento central da política habitacional, o qual utiliza principalmente os recursos da caderneta de poupança, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

⁷⁸ “As companhias securitizadoras de créditos imobiliários são sociedades anônimas, classificadas como instituições não financeiras, que têm por finalidade a aquisição de recebíveis imobiliários e sua securitização, mediante emissão e colocação, no mercado financeiro e de capitais, de Certificados de Recebíveis Imobiliários CRI” Disponível em: <<http://www.cibrasec.com.br/duvidas.html>>. Acesso em: 6 set. 2016.

Com um contexto favorável para a expansão imobiliária, as grandes empresas passaram a ver a abertura de capital como uma possibilidade para captar recursos.⁷⁹ Contudo, apesar da forte tendência de abertura de capital em 2005 ter sido importante para o crescimento do setor imobiliário, foi o novo ânimo do SFH⁸⁰, devido à estabilização da economia, que provocou decisivamente o *boom* imobiliário de 2008.

Embora a abertura de capital das incorporadoras tenha sido um aspecto decisivo no crescimento e fortalecimento do setor, o vertiginoso aumento da produção imobiliária alcançado no início de 2008 só pode ser entendido à luz do forte movimento de recuperação dos financiamentos no âmbito do SFH. Esse sistema de financiamento, além de suportar a compra dos imóveis, consolidou-se como um meio mais barato de financiar a construção dos imóveis, inclusive para as incorporadoras de capital aberto (RUFINO, 2012, p. 57).

O crescimento imobiliário foi favorecido pela ampliação de linhas de financiamento, além das políticas públicas⁸¹, que aqueceram ainda mais o mercado. Os bancos públicos também foram agentes importantes nesse processo.

Dessa forma, mesmo durante a crise financeira internacional que se iniciou em meados de 2008, o Brasil possuía bons indicadores econômicos. Dentre estes estavam o aumento do emprego formal e da renda dos trabalhadores e a disponibilidade de crédito. Tais dados foram muito importantes para manter o setor do varejo e o mercado imobiliário aquecido.

Nesse contexto, o mercado consumidor estava a todo vapor, tanto para produtos do varejo como para a aquisição de imóveis. Portanto, época ideal para a proliferação dos shoppings centers associados a novos eixos de expansão imobiliária.

Alguns dados sobre o crescimento dos shoppings confirmam a expansão do negócio no Brasil. Em 2005, as vendas no varejo tradicional apontavam aumento do

⁷⁹ ““Num primeiro ciclo de captação (2005-2007), 25 empresas, predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo, abriram seus capitais através de distribuição primária de ações (Initial Public Offering IPO) representativas de seu patrimônio negociadas no segmento Novo Mercado da Bovespa”” (RUFINO, 2012, p. 57).

⁸⁰ O novo ânimo surgiu pelo aumento de arrecadação para os fundos do SBPE e FGTS, regidos pelo SFH, que estão diretamente relacionados ao crescimento econômico, pautado pela ampliação da massa real de salários na economia e controle da inflação, gerando, ao mesmo tempo, mais recursos para o SBPE e FGTS, além de aumentar a demanda para a aquisição de imóveis.

⁸¹ Em 2009 foi lançado o programa “Minha Casa Minha Vida”, que teve forte influência para o mercado, atuando também como agente econômico e livrando, em parte, o Brasil da crise financeira mundial de 2008.

volume de vendas em 41,7%; já as vendas dos shoppings revelavam crescimento de 91,2%.⁸²

Em relação à ABL dos shoppings, pode-se auferir, a partir dos dados da Tabela 5, que em 2006 (início do *boom* imobiliário) houve um crescimento de 18% em relação ao ano de 2005. Esse crescimento foi de 10% de 2006 para 2007. Outro forte crescimento se deu nos anos de 2012 e 2013. O número de shoppings quase duplicou entre os anos de 2000 e 2015.

Ano	Número de shoppings acumulado	ABL acumulada (milhoes m2)	Variação ABL (%)
2000	281	5,10	-
2001	294	5,20	2,0
2002	303	5,50	5,8
2003	317	5,60	1,8
2004	326	6,20	10,7
2005	335	6,35	2,4
2006	351	7,49	18,0
2007	363	8,25	10,2
2008	367	8,65	4,7
2009	392	9,08	5,0
2010	408	9,51	4,7
2011	430	10,34	8,7
2012	457	11,40	10,2
2013	495	12,94	13,5
2014	520	13,85	7,0
2015	538	14,68	6,0

Tabela 5 - Número de shoppings, ABL e Variação ABL- 2000 a 2015

Fonte: Castello Branco et al (2007) - para dados até 2006 / Abrasce - para dados de 2006 a 2015

Mesmo com o número de shoppings cada vez maior no Brasil, o crescimento das taxas de faturamento não é progressivo, ou seja, desde 2010 o faturamento aumenta, mas em proporções menores que nos anos anteriores.

Conforme o Gráfico 2, percebe-se que a taxa de crescimento de 2009 a 2010 foi de 23%; já a de 2010 a 2011 foi de 19%. De 2014 para 2015 o crescimento foi de 7%.

⁸² Baldin (2012, p. 42).

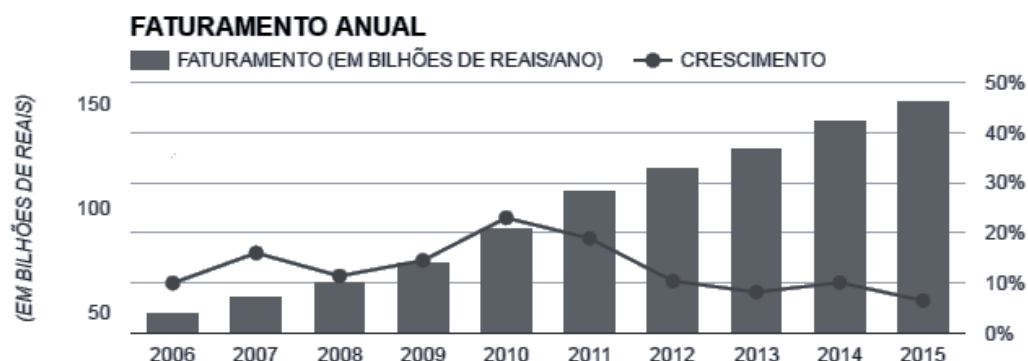


Gráfico 2 - Faturamento anual (em bilhões) e a taxa de crescimento (em %) dos shoppings
Fonte: Abrasce

Contudo, é possível analisar que os shoppings ainda são um negócio bastante lucrativo e que, portanto, ainda não estão em declínio no Brasil. Porém, não podemos deixar de abordar que, assim como foi nos EUA, o destino destes pode ser de decadência, visto que, conforme enquadrado como produto, tem sua fase de declínio.

Para Garrefa (2011, p. 163), no Brasil,

[...] analisa-se que o excesso de capital, em uma comparação ao quadro já evidenciado nos Estados Unidos, vai tender, num futuro próximo, ao excesso de oferta, materializado em diversificações e novos formatos para os shoppings centers; isso, por sua vez, tende a contribuir para gerar, no país, efetivamente uma onda de dead malls, com os modelos mais antigos sendo afetados.

O autor ainda complementa que “[...] é necessário um maior controle sobre os shoppings centers, evitando que tomem corpo empreendimentos meramente especulativos, que causem grandes impactos - e negativos - às nossas cidades” (ibidem).

4.2.1. Reflexos na configuração espacial

O crescimento do mercado imobiliário e as transformações dos agentes financeiros reconfiguraram espacialmente as construções e suas localizações.

Em relação à transformação na configuração espacial, além do número de shoppings houve um aumento na dimensão dos empreendimentos, o que está

bastante relacionado com o recrudescimento de capital. A partir de 2007, o protagonismo das grandes incorporadoras esteve mais evidente, as quais, ao se lançar no mercado de capitais, possibilitaram um enorme aumento do capital⁸³, que em alguns casos teve multiplicou-se em quase oito vezes (RUFINO, 2012).

Dessa forma, os produtos imobiliários se tornaram maiores em escala e em investimento, impulsionando a realizações de fusões e aquisições das empresas (ver Gráfico 3). Nesse período, no setor de shoppings, conforme afirma Baldin (2012, p. 71), o movimento de aquisições e fusões de grupos estrangeiros se tornou comum:

[...] acelerando cada vez mais a entrada de grupos multinacionais, associadas a players⁸⁴ brasileiros e fundos de investimentos internacionais, incentivados por grupos que adquiriram participações em grandes companhias do setor e pelo grau de saturação, tanto dos mercados europeus, como dos americano e canadense.

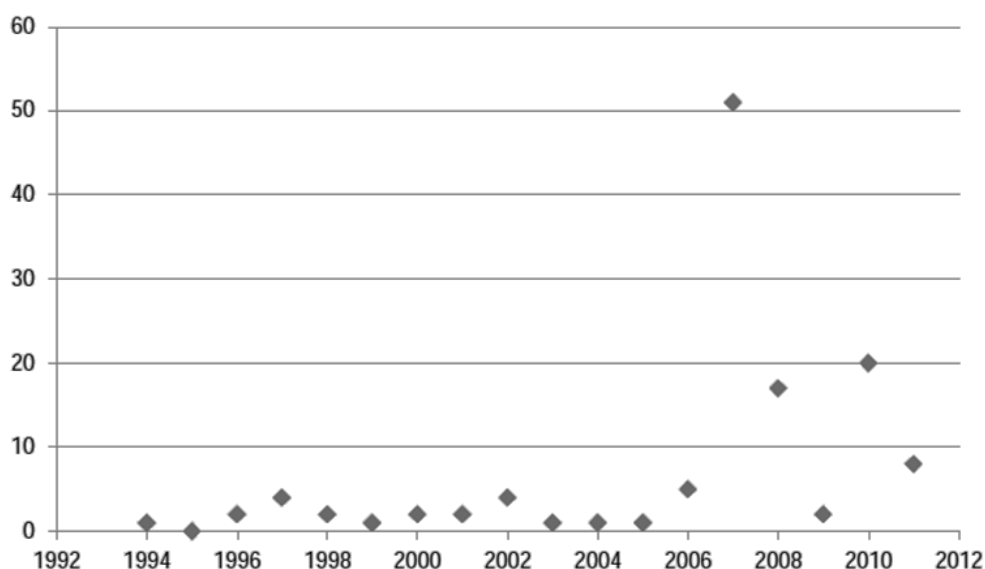


Gráfico 3 - Números de fusões e aquisições do setor de shoppings

Fonte: Baldin (2012, p.72)

Nesse contexto, os empreendimentos também se tornaram mais complexos, compostos por várias torres residenciais e comerciais, além de, muitas vezes, associarem-se a shoppings centers, exemplo do complexo Cidade Jardim, em São Paulo (ver Figura 2). Ou seja, os shoppings passam a ser lançados, também, sob a

⁸³ Vale ressaltar que mesmo com a abertura de capitais, as empresas do setor imobiliário permanecem sob controle do capital nacional (RUFINO, 2012, p. 71).

⁸⁴ *Players* é uma denominação do mercado imobiliários para designar os investidores.

forma de uso misto. Apesar de isso não ser uma novidade, estes têm sido eleitos pelo setor como forma de ampliar a lucratividade⁸⁵ (GARREFA, 2014, p. 239).

A enxurrada de recursos financeiros que aportaram no Brasil, especialmente após 2006, despertou a indústria imobiliária para outras formas de empreendimento. [...]os conjuntos de uso misto não são novidades, mas foi esta tipologia eleita pelo setor shopping centers e também por outros segmentos imobiliários como forma de ampliar sua lucratividade.



Figura 2 - Maquete do shopping Cidade Jardim em São Paulo
Disponível em: <<http://sao-paulo-sp.all.biz/projeto-de-shopping-cidade-jardim-g90272#.V9LNfvkrLIU>>. Acesso em: 9 set. 2016.

Além disso, visto que o shopping center valoriza o valor do metro quadrado no entorno de sua localização, os empreendedores implantam outros produtos imobiliários, como salas comerciais e habitações multifamiliares para tirar proveito imediato da valorização fundiária. A partir de uma pesquisa feita pela Abrasce, a inauguração de um shopping impacta cerca de 46% na valorização imobiliário do entorno dos shoppings.⁸⁶

⁸⁵ De acordo com o censo da Abrasce 2015-2016, 34% dos shoppings fazem parte de um complexo multiuso, sendo a maior parte incluída em condomínios empresariais (69%). Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/monitoramento/desempenho-da-industria>>. Acesso em: 12/08/2016

⁸⁶ A pesquisa foi feita com base em dados do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis). Fonte: InfoMoney. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/2890753/inauguracao-shopping-impacta-valorizacao-imoveis-cidade>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

Para as incorporadoras, o crescimento da escala significa redução de custos e aumento de lucratividade:

O ganho em escala permitirá redução significativa dos custos, principalmente quando se intensifica a padronização, particularmente evidente nos produtos para o chamado segmento econômico⁸⁷. Essa equação permite margens de lucros maiores, ou condições privilegiadas de competição nos diferentes mercados onde atuam (RUFINO, 2012, p. 173).

Seguindo a linha das grandes incorporadoras, os fundos de investimentos também tendem a investir em grandes empreendimentos, pois os custos fixos “[...] não variam de maneira proporcional ao tamanho do empreendimento. Logo, a ampliação da escala é uma maneira de diluir parte desses custos fixos, e gerar maior valorização de capital” (RUFINO, 2012, p. 158).

Nesse contexto, principalmente na região Nordeste, esse tipo de empreendimento de grande escala se iniciou no setor turístico (ARAÚJO, 2011), porém a partir de 2007 passaram a compor diversos outros produtos imobiliários, como os shoppings, consolidando o espaço urbano como lugar de expansão do capital financeirizado (RUFINO, 2012, p. 158).

4.2.2. Reflexos na distribuição espacial

A concentração de shoppings no Sudeste, desde do início da implantação desse setor, é claramente explicada pela maior concentração, nesta região, da população urbana e também da população com maior concentração de poder aquisitivo⁸⁸.

Na década de 1990, o modelo de shoppings se expandiu para outras capitais brasileiras, embora ainda em números pouco significativos quando comparados aos do Sudeste. Em 1996, existiam 78 unidades de shoppings na região Sudeste; na região Nordeste, 11 unidades (ver Tabela 6).

⁸⁷ Denominação utilizada pelo mercado imobiliário para o segmento voltado à produção de imóveis destinados à população de 3 a 10 salários mínimos (SHIMBO, 2010 apud RUFINO, 2012, p. 155).

⁸⁸ Em 1980, 83% da população no Sudeste era urbana, no Nordeste a população era de 50%. Em relação aos rendimentos, em 1986, 0,78% da população do Sudeste possuía mais de 20 salários mínimos. No Nordeste, este índice era de 0,13% (PINTAUDI; FRÚGOLI, 1992).

Região	Número de shoppings	Número de shoppings em (%)	ABL
Norte	3	2,3	85.514
Nordeste	11	8,6	350.072
Centro-Oeste	9	7,0	236.283
Sudeste	79	61,7	1.753.695
Sul	26	20,3	412.125
Total	128	100,0	2.837.689

Tabela 6 - Número de shoppings e ABL por região - em 1996

Fonte: Santos, Costa e Carvalho (1996) Base: Abrasce. Fonte: Elaborado pela autora

O forte aquecimento imobiliário e a melhora dos níveis de consumo no Nordeste estimulou o setor de shoppings nesta região. Tal movimento também impulsionou a vinda de incorporadoras nacionais e internacionais para esta região, geralmente associadas às locais, proporcionando um aumento de capital e, conseqüentemente, de escala dos empreendimentos.

No final de 2015, os shoppings do Sudeste continuaram com a maior taxa de faturamento: R\$ 87 bilhões. Já o Nordeste ultrapassou a região Sul, reforçando seu potencial, com faturamento de R\$ 25,8 bilhões. Na Tabela 7 percebe-se que o número de shoppings no Sudeste equivalia, em 2015, a 53%, enquanto no Nordeste esse número foi de 14,9%. Vale ressaltar que, no Nordeste, mesmo com um número menor de shoppings do que no Sul, a Área Bruta de Lojas (ABL) construída é maior.

Na comparação com os números de 1996, as regiões do Sul e Sudeste tiveram suas porcentagens diminuídas, enquanto no Norte, Nordeste e Centro-Oeste houve um aumento (ver Tabela 7).

Região	Número de shoppings		Número de shoppings em (%)		ABL	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Norte	3	26	2,3	4,7	85.514	756.315
Nordeste	11	82	8,6	14,9	350.072	2.565.506
Centro-Oeste	9	52	7,0	9,5	236.283	1.241.251
Sudeste	79	296	61,7	53,9	1.753.695	8.386.849
Sul	26	93	20,3	16,9	412.125	2.055.147
Total	128	549	100,0	100,0	2.837.689	15.005.068

Tabela 7 - Número de shoppings e ABL por região - em 1996 / 2015

Fonte: Abrasce



Mapa 1 - Mapa nos shoppings por macrorregiões no Brasil- Ano 2015

Fonte: Elaborado pela autora

Outro elemento recente é a expansão dos shoppings centers localizados fora das capitais. Em 2013, pela primeira vez na história, o número de shoppings localizados nas capitais equivalia aos localizados fora das capitais.⁸⁹ Em 2015, a porcentagem desses empreendimentos fora das capitais foi de 52%; nas capitais, 48%, apontando para a tendência de interiorização desses empreendimentos, que cada vez mais configuram a expansão do capital no espaço urbano.

Outro reflexo espacial, este bastante influenciado pelo *boom* imobiliário, é a expansão do capital imobiliário direcionada ao chamado “segmento econômico”.⁹⁰ Com o aumento do crédito tanto para financiamento como para aquisição de imóveis, tornou-se mais viável para as construtoras explorarem o mercado do

⁸⁹ De acordo com o Censo da Abrasce de 2013.

⁹⁰ Denominação utilizada pelo mercado imobiliário para segmento voltado à produção de imóveis destinados à população de 3 a 10 salários mínimos (SHIMBO, 2010 apud RUFINO, 2012).

segmento econômico.⁹¹ Dessa forma, os shoppings também seguem essa lógica e, inclusive, são utilizados como âncoras para valorização das regiões do segmento econômico.⁹²

4.3. A regulação urbana e a parceria público-privada na implantação de shoppings centers no Brasil

Visto a importância do shopping center e seu impacto, é importante abordar como a regulação urbana desse equipamento tem sido praticada pelo poder público, tendo como finalidade o enfoque nas parcerias público-privadas.

Os shoppings centers são tratados, em muitas das legislações municipais — a exemplo de Fortaleza, Recife e São Paulo —, como equipamentos geradores de impacto.⁹³ Os planos diretores mais atualizados condicionam a aprovação desses empreendimentos à elaboração de relatórios de impacto, como o estudo de impacto de vizinhança (EIV), o estudo de impacto ambiental (EIA), entre outros. A partir desses relatórios podem ser definidas ações mitigadoras ou compensatórias⁹⁴ que visam diminuir os danos causados por esses empreendimentos, ou até mesmo potencializar os aspectos positivos.

Vale ressaltar que esses empreendimentos também podem ser classificados como Polos Geradores de Tráfego (PGT); contudo tal classificação se restringe mais aos impactos no sistema viário. Além dessas, podem existir outras classificações, definidas por cada plano diretor municipal.

Geralmente, a aprovação desses empreendimentos também passa pelo Conselho Municipal Urbano e demais órgãos que participam do planejamento urbano, ou seja, a aprovação dos empreendimentos geradores de impacto toma um rumo mais específico e complexo que as aprovações dos demais equipamentos urbanos.

⁹¹ Já em época de crise e menor crédito, o setor imobiliário se volta para o mercado de luxo, o qual tem mais condições de pagar as parcelas, inclusive com antecipação e, assim, viabilizar os empreendimentos.

⁹² No capítulo 4 será visto como este processo aconteceu em Fortaleza, onde os shoppings, associados aos complexos residenciais, se expandiram para bairros antes pouco valorizados pelo setor imobiliário.

⁹³ Cada município usa sua nomenclatura específica. Por exemplo, no Recife, estes equipamentos são denominados de Empreendimentos de Impacto; em Fortaleza, de Empreendimentos Geradores de Impactos; em São Paulo, de Geradores de Impacto de Vizinhança. Abordaremos, para esta pesquisa, a nomenclatura de Equipamentos Geradores de Impacto.

⁹⁴ Medidas mitigadoras tentam evitar o impacto negativo, sendo impossível evitá-lo, procurar corrigi-lo, recuperando, assim, o ambiente. Já medidas compensatórias compreendem a compensação de um dano provável, irreparável, podendo ser na forma de indenização (MACHADO, 1995).

Ferreira e Maricato (2002, p. 13) discorrem sobre os avanços na regulação desses equipamentos de impacto:

As leis de impacto de tráfego, de vizinhança e ambiental são bons exemplos de como o poder público pode defender-se (e defender o interesse público) desses problemas. Graças a elas shoppings Centers tiveram seu projeto original modificado, em várias cidades brasileiras.

Ainda para os autores, “[...] se o interesse público tiver defensores na gestão municipal toda a cidade ganha sem dar qualquer contrapartida, bastando apenas a constatação dos impactos a serem absorvidos pelos empreendimentos” (FERREIRA; MARICATO, 2002, p.14).

Mesmo que haja mais exigências para a aprovação de sua construção, os shoppings centers são, na maioria das vezes, apoiados pelo poder público, sob a justificativa de proporcionar melhorias sociais, como a geração de emprego, além das questões financeiras, como receitas geradas para o Estado; ou seja, há interesse do poder público na implantação dos shoppings. Nas figuras abaixo, percebe-se, a partir de algumas matérias de jornais, o discurso dos prefeitos sobre a importância destes.

Prefeito destaca a importância do Shopping na economia da região

A partir de sua inauguração, o empreendimento vai gerar cerca de 3 mil empregos diretos em Bauru e outros 6 mil indiretos

A partir deste dia 29 de novembro, a região de Bauru ganhará um importante e consistente incremento em sua economia com a inauguração do Boulevard Shopping Nacoes, empreendimento da Alliance Shopping Centers e Vertico/Grupo WTorre localizado no cruzamento da rua General Marcondes Salgado e avenida Nacoes Unidas. Nesta entrevista, o prefeito de Bauru, Rodrigo Agostinho, fala

lojas, área de lazer, praça de alimentação e eventos que ali acontecerão irão atrair pessoas de toda região para Bauru. Isso é muito importante para o nosso município", ressalta o prefeito, lembrando a tradição da cidade no setor de comércio e serviços e o fato de ser capital regional em uma área formada por cerca de 2 milhões de habitantes num raio de até 150 km.

"Bauru já é referência na região em vários setores, atraindo pessoas para uni-

ção do entroncamento da Nacoes e a ferrovia", analisa Agostinho.

Benefícios

O projeto de engenharia do empreendimento inclui ainda importantes ações para melhorar o tráfego de veículos e o acesso do público ao local. Entretanto, a transformação em avenida General Marcondes Salgado e a construção de uma rotatória no c

PORTO VELHO SHOPPING: Prefeito destaca importância de megaempreendimento

30/10/2008 - [15:18] - Política



Ao participar da inauguração do Porto Velho Shopping na manhã desta quinta-feira, o prefeito Roberto Sobrinho destacou o bom momento por que passa a cidade, que começa a receber empreendimentos, gerando emprego e conforto às famílias porto-velenses. "Estamos vivendo uma época importante para nosso município. O progresso que estamos vendo, vem emprego e empresas que estão chegando na nossa gente. No início, houve uma batalha de interesses entre alguns setores da cidade", afirma.

Mas quem sai ganhando são os empresários, trabalhadores e toda a população. Esta obra vai melhorar a auto-estima da cidade", afirma.

Vice-prefeito destaca importância de novo shopping



Por Secom Maceió



O novo centro de compras da capital alagoana, o Maceió Shopping, no bairro Cruz das Almas abriu suas portas para a população no final da manhã desta quinta-feira (07). A partir de agora, os maceioenses já podem conhecer o novo empreendimento comercial que a cidade recebeu. O vice-prefeito, Marcelo esteve presente representando a Prefeitura de Maceió.

Para ele, a chegada do Shopping demonstra que Maceió está crescendo e melhorando a qualidade de vida. O vice-prefeito ressaltou ainda a importância do empreendimento para o desenvolvimento da área onde está instalado: "A região é

Prefeito e governador do Paraná participam de inauguração de shopping

PARTILHAR



Ao custo de mais de R\$ 320 milhões, o empreendimento gerará mais de 3 mil empregos diretos em Londrina.

O prefeito de Londrina, Alexandre Lopes Kireeff, e o governador do Paraná, Beto Richa, participaram na manhã de hoje (3) da inauguração do Boulevard Londrina Shopping, localizado na Theodoro Victorrelli, 150, região leste da cidade. Durante a solenidade, o prefeito falou a respeito dos projetos previstos para o remanejamento do tráfego do entorno do empreendimento e

Figura 3 - Matéria de jornal em cidades brasileiras

Legendas (da esq. para dir. de cima para baixo):

Matéria de Jornal em Bauru

Disponível em: <<http://www.jcnet.com.br/shopping>>. Acesso em: 11 out. 2016.

Matéria de jornal em Porto Velho

Disponível em: <<http://www.gentedeopinioao.com/noticia/porto-velho-shopping>>. Acesso em: 11 out. 2016.

Matéria de jornal em Maceió

Disponível em: <<http://www.cadaminuto.com.br/noticia/231270/2013/11/07/vice-prefeito-destaca-importancia-de-novo-shopping>>. Acesso em: 11 out. 2016.

Matéria de jornal em Londrina

Disponível em:

<http://cmtuld.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17707%3Aprefeito-e-governador-do-parana-participam-de-inauguracao-de-shopping>. Acesso em: 11 out. 2016.

O perigo da estreita relação do poder público com as empresas privadas e o forte estímulo aos shoppings é o enfraquecimento de controle e planejamento desses empreendimentos, de forma que a gestão pública se torna um aliado dos empreendedores e acaba empoderando o mercado imobiliário na produção do território.

Nesse contexto, a parceria público-privada é um instrumento que tem possibilitado a implantação de shoppings nos últimos anos, seja através de OUC, no contexto mais recente, ou por outro tipo de operação.

Em São Paulo, através das Operações Interligadas⁹⁵, o shopping West Plaza teve que negociar com a prefeitura a construção de passarelas que ligavam partes dos shoppings (ver Figura 4). A gestão da Luiza Erundina exigiu uma contrapartida que resultou na construção de mais de 700 moradias sociais, além da construção de outra passarela externa na avenida lindeira ao shopping.

Para Ferreira e Maricato (2002), esse é um dos exemplos que mostram que as negociações entre o poder público e privado geraram frutos positivos, portanto os autores atentam que, posteriormente, as operações interligadas ficaram mais regulares como forma de arrecadação, constituindo casos de exceção cada vez mais recorrentes.



Figura 4 - Passarela West Plaza

Fonte: <<https://imagesapt.apontador-assets.com/fit-in/345x236/2b585ac3a8304d15aa7d5b6f66c9aa64/shopping-west-plaza.jpg>> 11 out. 2016.

⁹⁵ Optou-se por não focar apenas no instrumento da Operação Urbana Consorciada, porque alguns bons exemplos ficariam de fora. Além do mais, acredita-se que a Operação Urbana Consorciada é uma evolução de operações urbanas envolvendo PPPs praticadas no Brasil anteriormente.

Outro exemplo o município de Santo André, localizado na Grande São Paulo, que foi foco da transformação urbanística do Eixo Tamanduatehy. Essa transformação foi composta de várias operações em diferentes fases.

A Operação Urbana Industrial I, que começou as negociações em 1996, ou seja, antes da regulação da OUC, e teve como objetivo a construção do shopping ABC Plaza pela construtora Cyrela. A antiga área industrial foi alvo de várias outras construções privadas, dentre complexos hoteleiros, supermercados e universidades, muitos dos quais tiveram a negociação entre o setor público e privado. Para Texeira (2012), o projeto teve um foco empresarial voltado para atender às demandas de mercado, caracterizado pelo planejamento estratégico.

No shopping ABC Plaza, por se tratar de empreendimento de impacto, o projeto teve exigências viárias constantes nos relatórios de impacto, sobretudo na avenida Industrial, principal acesso ao shopping. Foi, então, exigido, dentre outras ações, o alargamento da via, que seria a cargo do empreendedor. Mais tarde foi definido um projeto de reurbanização da avenida, e as negociações com o empreendedor foram reiniciadas.

Nessa nova negociação, ficou decidido que o empreendedor arcaria com a cessão de área para alargamento da via, o que já era uma exigência anterior, e também com todos os outros custos viários, além de obras de microdrenagem, iluminação e asfaltamento. Entre os benefícios que o poder público ofereceu estão a isenção de IPTU por cinco anos, aumento do índice de ocupação em 20% e possibilidade de diminuição do estacionamento. Para Alvarez (2008), essas ações viárias valorizaram o empreendimento e eram necessárias, visto o impacto do shopping. Os ganhos para o empreendimento, para a autora, foram maiores que os custos efetuados.



Figura 5 - Shopping ABC Plaza, localizado entre a Avenida Industrial (esquerda) e a via férrea (direita)
Fonte: Texeira (2010)

Em Belo Horizonte, a operação urbana do conjunto arquitetônico Avenida Oiapoque também tem relação com um shopping center. Esta, apesar de ter lei aprovada em 2003, não está nos moldes da Operação Urbana Consorciada, pois, conforme visto, Belo Horizonte só teve seu plano diretor revisado para a inclusão da OUC em 2010. Contudo, a operação urbana está nos moldes de uma parceria público-privada.

A operação do conjunto Oiapoque envolveu dois perímetros, um na Zona do Hipercentro, através de um edifício tombado, e outro na Zona Adensada, que seria construção do shopping Pátio Savassi. Importa ressaltar que cada perímetro tinha um empreendedor privado distinto (COTA, 2010).

A proposta partiu do interesse privado em viabilizar a aplicação da *transferência do direito de construir*⁹⁶ (TDC) em uma área onde o plano diretor não permitia a aplicação desse instrumento. A intenção era a venda do potencial construtivo do edifício tombado na Zona do Hipercentro — que se transformaria no shopping Oi —

⁹⁶ “A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um instrumento de política urbana previsto no Plano Diretor de Belo Horizonte e no Estatuto da Cidade. Destina-se basicamente à proteção do patrimônio histórico, à preservação de áreas verdes e à realização de programas de habitação social. A TDC é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal autoriza o proprietário de imóvel urbano a alienar ou a exercer em outro local, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo relativo ao Coeficiente de Aproveitamento Básico – Cab”. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2016.

para o proprietário do shopping Pátio Savassi, na Zona Adensada, que é extremamente valorizada (COTA, 2010).

Além disso, o limite máximo para a transferência é de 20% do potencial, de forma que o empreendedor do Pátio Savassi, além de querer a transferência para uma área não admitida, também ultrapassou o de porcentagem para receber o potencial construtivo.

A concessão do aumento no índice de 1,0 para 1,6 para o Pátio Savassi, através da TDC, foi possibilitada pela contrapartida dos empreendedores privados. O parceiro privado do prédio tombado deveria restaurar e reutilizar o prédio para promover a implantação do Centro de Comércio Popular, chamado de shopping Oi. Esse centro visava à retirada de camelôs na área pública, que agora se estabeleceriam no centro, pagando aluguel para o dono do prédio.

Para a prefeitura, essa ação era de interesse público, pois, de certa forma, iria resolver o problema dos camelôs na área pública hoje o prédio abriga cerca de 762 camelôs.⁹⁷ Outra contrapartida da iniciativa privada, foi que o proprietário do Pátio Savassi, deveria arcar com a implantação do terminal de ônibus e tratamento da avenida Oiapoque (COTA, 2010).

Cota (2010) critica o fato de a prefeitura não ter exigido intervenções de melhorias no entorno do shopping Pátio Savassi. Para a autora, “[...] o shopping na região da Savassi acabou gerando impactos de difícil superação no sistema viário da região, onde nem mesmo os condicionantes ambientais foram totalmente cumpridos” (COTA, 2010, p. 313).

Para o mesmo autor (2010), essa operação foi mais um exemplo em Belo Horizonte de conseguir, via operação urbana, flexibilizar regras urbanísticas em benefício privado.

Por outro lado, para Muniz (2012), a operação foi exitosa na sua dimensão social. A autora ressalta a dificuldade de resolver a questão dos “ambulantes” das áreas públicas, que, como no caso em questão, atrapalhavam a circulação de pedestres e

⁹⁷ De acordo com informações da Secretaria de Administração Regional (MUNIZ, 2012).

veículos, além de não haver nenhum dispêndio público com a operação. A intervenção também permitiu a preservação e uso de um patrimônio público.



Figura 6 - Shopping Oiapoque

Disponível em: <<http://www.alvarodrummond.com.br/Estacionamento-shopping>>. Acesso em: 11 out. 2016.



Figura 7 - Shopping Pátio Savassi

Disponível em: <<http://www.barraleme.com/bh/PromenadeLavras/SavassiFachada.jpg>> Acesso em: 11 out. 2016.

Ainda no estado de Minas Gerais há um exemplo importante, uma operação urbana consorciada na cidade de Itaúna⁹⁸, que tem como objetivo viabilizar o projeto do shopping Pátio Itaúna.

⁹⁸ Itaúna é um município brasileiro do estado de Minas Gerais, localizado no Colar Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a apenas 76 km da capital, e tem população de 85.463 de habitantes.

A construção será em uma área total de 25 mil metros quadrados, correspondente ao antigo galpão da Companhia Industrial Itaunense. Os membros do Conselho Deliberativo Municipal do Patrimônio Artístico, Cultural e Ecológico votaram contra a aprovação da OUC e afirmaram que questões técnicas importantes não foram respeitadas.⁹⁹

Além da controvérsia sobre as questões de patrimônio histórico, também há críticas sobre os impactos ambientais e viários, visto que a construção do shopping é em uma área central.

O investimento do shopping será de cerca de 63 milhões de reais. Já o valor das contrapartidas é de 250 mil reais, que será gerida pelo conselho¹⁰⁰; a população local afetada não participará da gestão das contrapartidas. O shopping se beneficiará de alterações da lei de uso e ocupação do solo, como menor taxa de permeabilidade, menor afastamento frontal e maior índice de aproveitamento.¹⁰¹

Independentemente da discussão dos benefícios ou não da operação nesse município, esse caso é especial porque aborda a expansão desses arranjos institucionais para as cidades médio-pequenas, focando principalmente na flexibilização de parâmetros urbanísticos para aprovação de projetos privados.

Em Porto Alegre, a instalação do shopping Cristal, chamado hoje de Barra shopping Sul, foi possibilitada por uma Operação Concertada¹⁰² existente no plano diretor de Porto Alegre.

O shopping tinha interesse de se instalar em uma área nobre que estava sendo ocupada irregularmente por uma comunidade. Visto que o shopping estava enquadrado em um empreendimento de impacto como um projeto especial, ele se encaixava no instrumento de Operação Concertada. Dessa forma, o poder público negociou com os empreendedores do shopping e com a comunidade local o

⁹⁹ Disponível em: <http://www.jornalspasso.com.br/antigo/noticia.php?id_noticia=10198>. Acessado em: 19 out. 2016.

¹⁰⁰ O conselho é composto da CDE, CDL, Conselho da Cidade, Investidores e Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente.

¹⁰¹ Disponível em: <<http://www.noticiasdeitauna.com.br/noticiasdiarias/admin/2014/02/13/leitor-relato-sobre-a-audiencia-publica-sobre-a-construcao-do-shopping-center/>>. Acesso em: 19 out. 2016.

¹⁰² “Operação Concertada é o processo pelo qual se estabelecem as condições e compromissos necessários, firmados em Termos de Ajustamento, para a implementação de empreendimento compreendendo edificação e parcelamento do solo com características especiais, ou para o desenvolvimento de áreas da cidade, que necessitem acordos programáticos adequados às diretrizes gerais e estratégias definidas pelo plano diretor.” (L.C.434/99, Art. 55).

reassentamento da comunidade para outra área. Além disso, o empreendedor teve que arcar com obras de infraestrutura.

Foram mais de 700 famílias reassentadas, algumas inclusive estavam em áreas de risco. O terreno, as construções das casas e a edificação de uma escola infantil foi de total responsabilidade do empreendedor, que também teve que acordar com a comunidade o padrão das futuras casas, a forma como se daria o reassentamento e a localização.

Para Oliveira (2014), neste caso, houve uma conciliação de forma otimizada dos interesses privados e coletivos. Ou seja, mesmo que o reassentamento da comunidade tenha sido em uma área periférica da cidade, a mesma consentiu tal reassentamento, preferindo “[...] a segurança que estava ao alcance das mãos a esperar do poder público providências num futuro incerto” (OLIVEIRA, 2014, p. 28).

Para Ferreira e Maricato (2001, p. 12), a operação do shopping Cristal foi exitosa. Nesse contexto, o fato da OUC, nos moldes do Estatuto, exigir que as contrapartidas de uma operação sejam implantadas dentro do perímetro da operação, pode “engessar” as possibilidades de transferência da arrecadação obtida.



Figura 8 - Barra Shopping Sul em Porto Alegre

Disponível em:

<http://multiplan.com.br/sites/default/files/styles/1920x960/public/bss_f.jpg?itok=Yg7AIGz3>.

Acesso em: 19 out. 2016

Dessa forma, podemos perceber, a partir de alguns exemplos, que a ação de parcerias público-privadas para a instalação de shopping não é algo raro, pois, por se tratar de grandes empreendimentos que causam impacto, o poder público já possui regulação, bem antes da OUC, para negociar contrapartidas e flexibilizar parâmetros urbanísticos.

A avaliação do êxito de operações urbanas com parcerias público-privadas deve ser, portanto, criteriosa e bastante específica para cada caso. Por estas razões, não cabe avaliar se os exemplos citados acima constroem uma reação negativa ou positiva para aplicação de parcerias público-privada com shoppings. Demonstra, no entanto, o fato de que tais operações não são esporádicas, e por isso merecem ser avaliadas com mais rigor.

No caso específico de Fortaleza, interessa-nos refletir sobre a questão inicial da pesquisa: em que medida a Operação Urbana Consorciada tem cumprido seu objetivo definido Estatuto das Cidades ou tem sido utilizada para viabilizar a construção de grandes empreendimentos privados, no caso, os shoppings centers?

05

O caso de Fortaleza

5. O caso de Fortaleza

Neste capítulo será contextualizada a expansão urbana de Fortaleza e sua relação com os shoppings centers. A partir disso, também será abordado o surgimento das Operações Urbanas Consorciadas no planejamento urbano da referida cidade a partir de meados dos anos 2000.

5.1. A Fortaleza dos shoppings

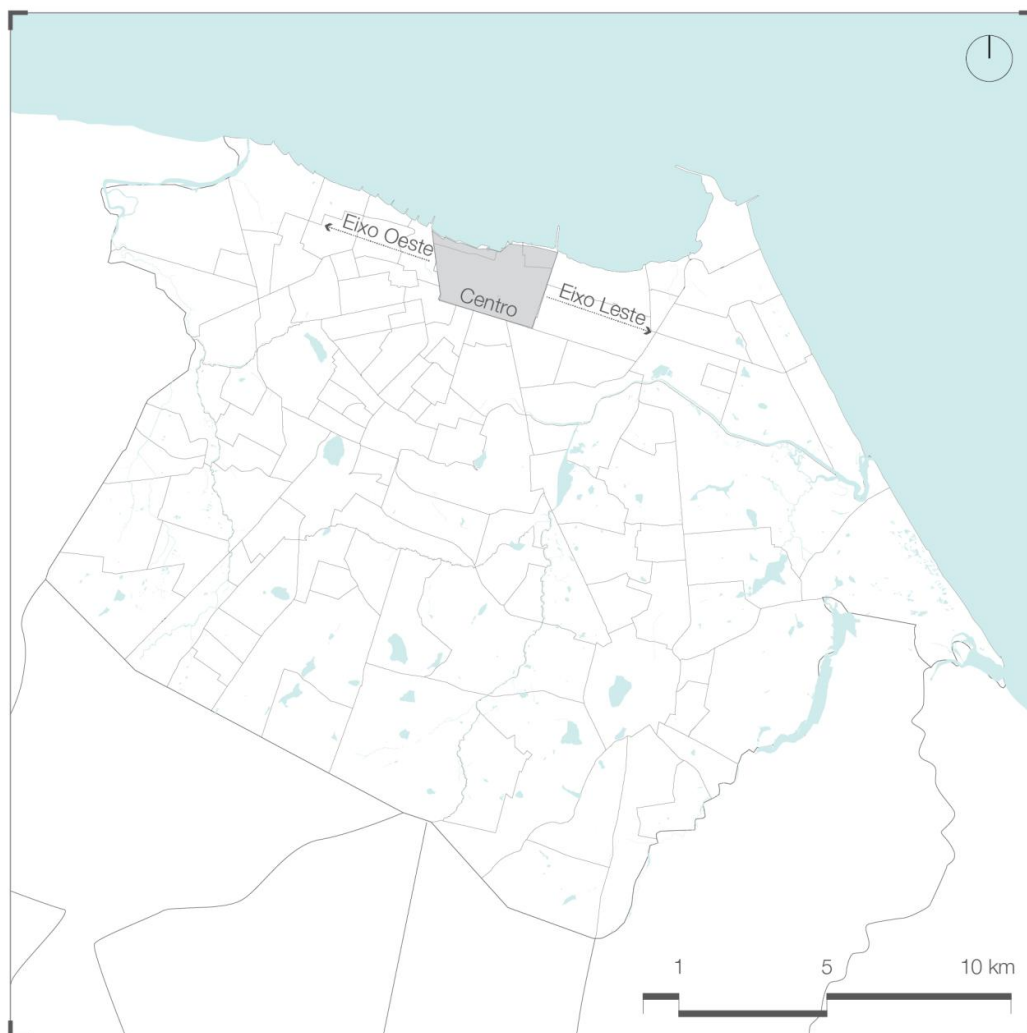
Entre as décadas de 1950 e 1960, ocorreu, com mais ou menos intensidade, a consolidação do processo de urbanização e do acirramento das diferenças regionais entre Nordeste e Sudeste do país. O desenvolvimento da industrialização; a expansão e diversificação do consumo; a elevação dos níveis de renda; a efetivação de sistemas de transportes foram fatores que aceleraram o processo de consolidação dos centros urbanos, os quais passaram a concentrar maiores níveis demográficos e de atividades (SANTOS, 2009).

Nesse contexto, a cidade de Fortaleza, capital do Ceará, apresentou elevadas taxas de crescimento demográfico entre essas décadas, e a população quase dobrou.¹⁰³ À época, o polo industrial localizado a oeste da cidade se intensificou, atraindo a classe trabalhadora, o que levou a um gênero de ocupação popular na área.

Inicia-se a segregação social a oeste, caracterizada pela classe popular, e à leste, caracterizada pela classe abastada (DANTAS; SILVA, 2009, p. 11). Posteriormente, o

¹⁰³ Ressaltando que as taxas de migração provinham mais de movimentos internos, do sertão para a capital, de que a migração de outros estados.

polo industrial migrou para áreas periféricas da região metropolitana. Contudo, o quadro de segregação leste-oeste está presente até os dias de hoje (ver Mapa 2).



Mapa 2 - Localização Fortaleza - eixo leste/oeste
Fonte: Elaboração da autora

Nas décadas de 1970-1980, iniciou-se o processo de transformações da dinâmica urbana, caracterizado, entre outros fatores, pelo crescimento da malha urbana, verticalização e enfraquecimento do centro tradicional como lugar de concentração de comércio e serviços.

O enfraquecimento do centro tradicional e o surgimento de novas centralidades, para além da função residencial, ficou evidente, principalmente com a fortalecimento do bairro Aldeota, a leste da cidade. Este bairro, tradicional das residências de famílias abastadas¹⁰⁴, passou a se consolidar também com outras funções, como comércio e serviços, tornando-se o centro principal da cidade.

Um elemento impulsionador da centralidade da Aldeota¹⁰⁵ foi o shopping Center Um, o primeiro da cidade, inaugurado em 1974. Iniciava-se a forte relação entre os shoppings e a estrutura urbana de Fortaleza.



Figura 9 - Imagens shopping Center Um

Da esq. para dir.

Foto interna em 1974

Disponível em: <<http://www.fortalezaemfotos.com.br/2015/05/capitalismo-de-fe-as-capelas-dos.html>>. Acesso em: 19 nov. 2016

Foto externa em 2015

Disponível em: <<http://www.fortalezanobre.com.br/2010/03/center-um-o-primeiro-shopping-de.html>>. Acesso em: 19 nov. 2016

O Center Um foi um sucesso de vendas na inauguração, atuando como ponto de atração para a cidade. A partir de então, os lojistas tradicionais do centro passaram a

¹⁰⁴ A consolidação do deslocamento das classes mais abastadas do centro para o setor leste é acompanhada pela valorização da faixa de praia com a abertura da avenida Beira-Mar, em 1963, fortalecendo este setor como área de lazer.

¹⁰⁵ Dentre outros elementos que intensificaram a centralidade do bairro está a mudança da sede do governo estadual para o Palácio da Abolição, em 1971, na avenida Barão de Studart. Outras importantes repartições públicas, principalmente na gestão do prefeito Evandro Ayres de Mouras, foram transferidas para mansões na Aldeota (DIÓGENES, 2005).

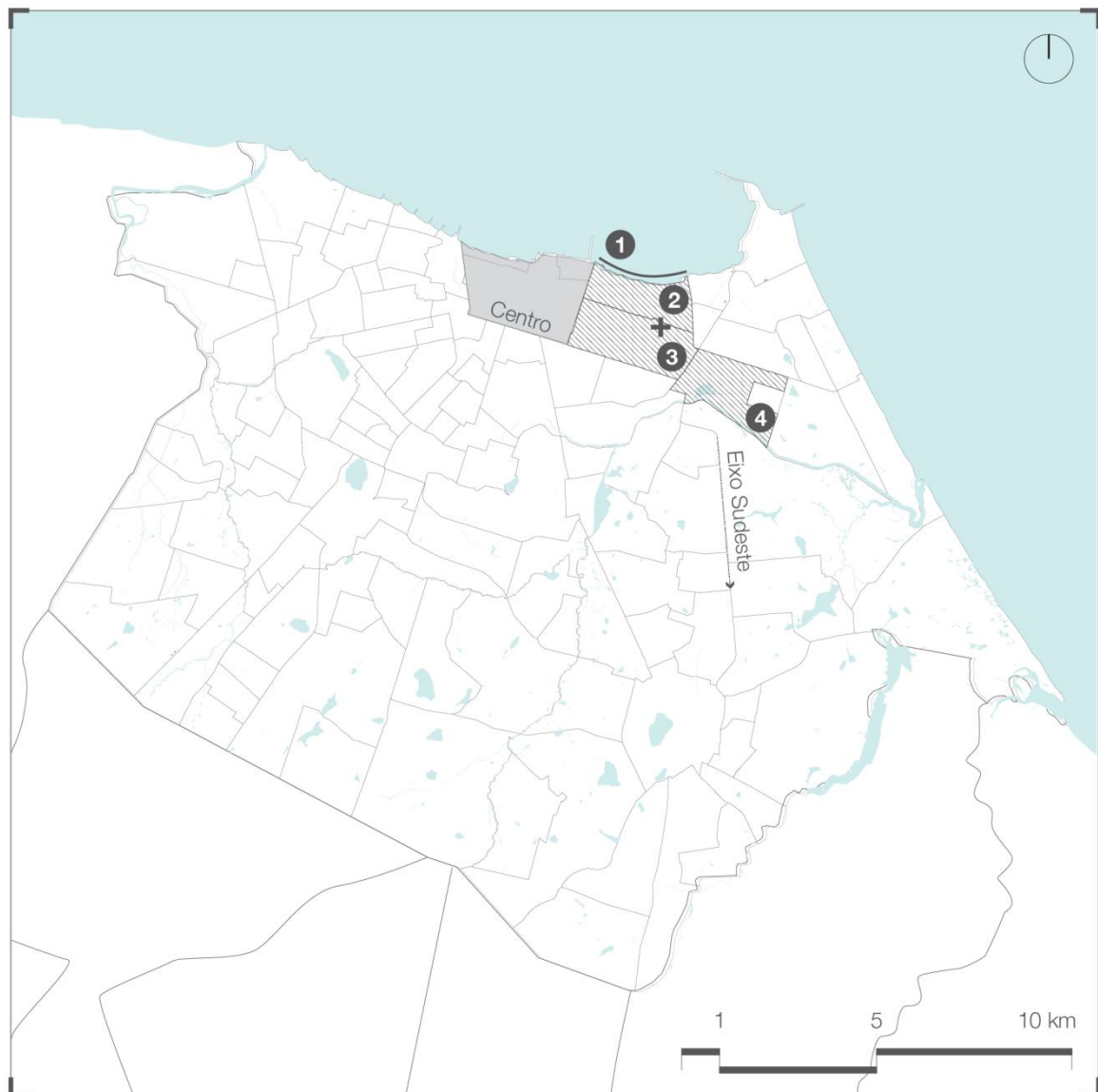
acreditar na vocação comercial do bairro Aldeota (DIÓGENES, 2005). Ainda hoje, apesar de não ser mais valorizado como antes, este ainda funciona ativamente e se encontra integrado à malha da cidade.

Com o shopping, o bairro Aldeota sofreu alterações no tipo de uso das quadras. O uso residencial unifamiliar, que era predominante, começou a perder espaço para o uso comercial. Além disso, as novas residências passaram a ter uso multifamiliar verticalizado, já possibilitado pela legislação vigente¹⁰⁶ (DIÓGENES, 2005).

O bairro Meireles, adjacente à Aldeota, também seguiu a mesma valorização imobiliária, principalmente pela maior proximidade com avenida Beira-Mar, sendo, hoje, o bairro de maior valor do m², composto de prédios de alto luxo.

Ressalta-se que a valorização da centralidade do bairro Aldeota contribuiu para a expansão do eixo sudeste da cidade, impulsionando também o surgimento de outros bairros, como foi o caso do bairro Cocó e, posteriormente, seus adjacentes, como Edson Queiroz, Luciano Cavalcante (Mapa 3).

¹⁰⁶ O início do processo de verticalização pode ser identificado pelas alterações na lei de uso e ocupação do solo (Lei n.º 5.122-A), em 1979, que aumentou o índice de aproveitamento e permitiu alteração no gabarito dos bairros Aldeota e adjacentes: Meireles, Mucuripe, Varjota e Papicu. A altura máxima limitada de 48 m, configurou definitivamente a verticalização desses bairros. Já a avenida Beira-Mar teve seu gabarito limitado em 72 m, propiciando a valorização e a verticalização da zona.



- | | | |
|-------------|-----------|----------------------|
| 1 Beira Mar | 3 Aldeota | + Shopping Center Um |
| 2 Meireles | 4 Cocó | |

Mapa 3 - Expansão sudeste
Fonte: Elaboração da autora

O bairro Cocó, que possui este nome em função da proximidade com o Parque Ecológico do Cocó, nasceu a partir do loteamento do Sítio Cocó, em 1954. O bairro iniciou seu processo de valorização no final dos anos de 1970, onde a ação do Estado, em parceria com o poder local — grandes proprietários de terra, grupos econômicos e políticos —, impulsionou o adensamento dessa área (DIÓGENES, 2005).

Foram consolidados, então, importantes equipamentos¹⁰⁷, os quais alavancaram alavancar o crescimento da cidade para esta área, tendo como protagonista o setor privado nestas articulações (ver Mapa 4).

Entre os equipamentos, podemos citar o shopping Iguatemi, inaugurado em 1982, que, aliado à valorização do Parque Ecológico do Cocó e ao redesenho de grandes corredores viários, como a avenida Washington Soares, resultou no interesse do mercado imobiliário da área, que hoje disputa a valorização do m² com o Meireles e Aldeota (RUFINO, 2012).

¹⁰⁷ De acordo com Bernal (2004), a região se constituía de sítios que foram loteados, pertencentes à incorporadora ENCORPA, da família Patriolino Ribeiro, a qual cedeu terrenos para o Grupo Edson Queiroz para construir a Universidade de Fortaleza, em 1973. Além disso, cedeu terreno ao Estado para a construção da hoje desativada Imprensa Oficial, em 1975. “A partir destas intervenções do Estado e de grupos privados, a especulação imobiliária tomou conta desta região, que hoje está loteada até as imediações da Messejana, onde já se observam sinais de verticalização” (BERNAL, 2004, p. 171).



- 1 Shopping Iguatemi
- 2 Shopping Salinas

- 3 Universidade de Fortaleza
- 4 Centro Administrativo Cambéba

— Av. Washington Soares

Mapa 4 - Eixo sudeste e novos equipamentos
Fonte: Elaboração da autora

O shopping Iguatemi se tornou o principal da cidade. Tendo dimensões de shopping regional, foi uma peça fundamental para a valorização do setor sudeste de Fortaleza. Este foi implantado sob fortes divergências, pois a área de construção é parte do mangue do Cocó, o qual, antes do shopping, já havia sido desmatado e utilizado como salina durante anos. Novamente, assim como o que ocorreu com o shopping Center Um, este elemento foi decisivo para consolidar novas centralidades em Fortaleza.



Figura 10 - Imagens shopping Iguatemi

De cima para baixo:

Iguatemi na década de 1980

Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=127711119>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

Iguatemi 2015, após quatro ampliações

Disponível em: <<http://www.fortalezanobre.com.br/2009/11/shopping-center-iguatemi.html>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

Com a ascensão do “Governo das Mudanças”¹⁰⁸, capitaneada pelo candidato ao governo Tasso Jereissati, em 1987, o Ceará iniciou um novo momento político que marcou o início do estágio atual de acumulação do capital, provocando profundas modificações na estrutura socioespacial do estado.¹⁰⁹

O “Governo das Mudanças” delineou os principais arranjos de desenvolvimento econômico e estrutura política consolidados atualmente, baseados nos moldes empresariais e na lógica das parcerias público-privadas. Para tanto, desenvolveu uma política de desenvolvimento fundamentada na ideia de modernização, tendo como advento políticas públicas setoriais (indústria e turismo) que incentivaram a inserção periférica dos fluxos globais.¹¹⁰

O processo de desenvolvimento econômico e a mudança da base econômica estatal — com foco no turismo e industrialização —, que antes era predominantemente agroexportadora, provocaram fortes impactos na urbanização¹¹¹, com o predomínio definitivo da população urbana sobre a rural (RUFINO, 2012).

A forte urbanização e o crescimento demográfico acelerado¹¹² passaram a acentuar ainda mais a segregação espacial, atenuando as diferenças entre a zona leste e oeste da cidade.

O leste é marcado pela verticalização, construções de shopping centers, concentrando o comércio e serviços vinculados às classes média e alta. Já na zona oeste, houve proliferação de conjuntos habitacionais, impulsionando o processo de

¹⁰⁸ Em divergência com o governo anterior, o “Governo dos Coronéis”, a nova estrutura política do Governo das Mudanças era formada por jovens empresários que tinha o discurso de “modernizar” o Ceará. Os governadores foram Tasso Jereissati (1987-1990; 1995-1998; 1999-2002) e Ciro Gomes (1991-1994).

¹⁰⁹ Nesta época, o contexto nacional já estabelecia a lógica do neoliberalismo, com abertura econômica e a postura empreendedora do Estado, impulsionando a consolidação da cidade mercadoria.

¹¹⁰ Para Albuquerque (2015, p. 67), “[...] o projeto de inserção de Fortaleza na rede global por meio do turismo não se consolidou conforme o discurso e atingiu mais eficiência como marketing político”. Já Diogènes (2012) afirma que houve avanços e a economia cresceu, porém com acentuações na concentração de renda e pouco relevante crescimento de índices sociais.

¹¹¹ Nessas circunstâncias, a estrutura urbana do Ceará e, conseqüentemente, de Fortaleza — a partir de políticas voltadas para o turismo e para a industrialização — foi alvo de importantes obras, como a construção da usina eólica em Aquiraz (1999), o açude do Castanhão e do Canal do Trabalhador (1993), o Complexo Industrial-Portuário do Pecém (1995), a ampliação do sistema viário, com grandes corredores de acesso a faixa litorânea. Já em Fortaleza teve início o Metrofor (concluído apenas em 2012), o novo aeroporto Pinto Martins (1998), o Centro de Arte e Cultura Dragão do Mar (1999) e a duplicação da avenida Washington Soares (1999).

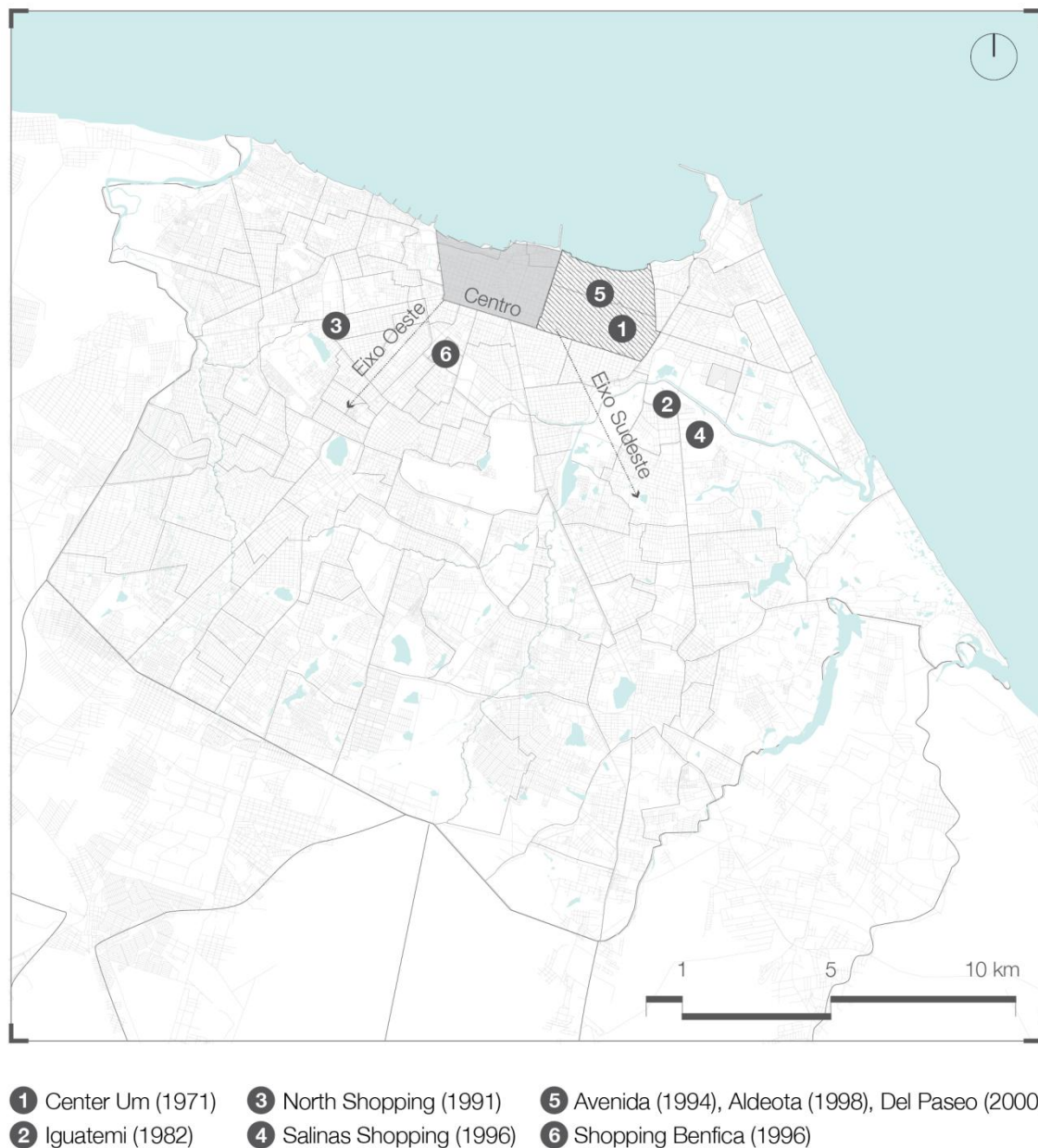
¹¹² A densidade demográfica de Fortaleza passou de 2.554 hab/m² (1970) para 6.855 hab/m² (2000), consolidando o município entre os mais densos do Brasil.

conurbação com os municípios vizinhos. Para Rufino (2012, p. 106), “[...] a noção dual de centro-periferia se particulariza em Fortaleza na dualidade leste-oeste”.

Ainda na década de 1990, a cidade, que possuía apenas dois shoppings, vivenciou um *boom* de novas unidades. Os novos shoppings se concentraram nas avenidas Dom Luís e Santos Dumont, no bairro Aldeota. Estes são o Avenida shopping (1994), o shopping Aldeota (1998), e o shopping Del Paseo (2000).¹¹³

Além disso, também ocorreu a implantação de shoppings para a classe de menor poder aquisitivo, como o North shopping (1991) e o shopping Benfica (1999), em bairros localizados no setor oeste de Fortaleza (ver Mapa 5).

¹¹³ Estes novos shoppings possuem um formato tipológico diferenciado, caracterizados pelo modelo de shopping na sua base e com torre de escritórios acima.



- | | | |
|--------------------|---------------------------|--|
| 1 Center Um (1971) | 3 North Shopping (1991) | 5 Avenida (1994), Aldeota (1998), Del Paseo (2000) |
| 2 Iguatemi (1982) | 4 Salinas Shopping (1996) | 6 Shopping Benfica (1996) |

Mapa 5 - Shoppings em Fortaleza até a década de 2000
Fonte: Elaboração da autora

5.1.1. Transformações recentes na metrópole e os shoppings centers

A produção do mercado imobiliário, principalmente entre 1980 até meados de 2000, era concentrada principalmente no bairro Aldeota e suas adjacências. A lógica dessa produção era, pois, focada em empreendimentos para a classe de renda mais alta,

sobretudo devido à retração dos financiamentos imobiliários nesta época (RUFINO, 2012).

Contudo, com sinais de crescimento econômico no Brasil nos anos 2000, importantes mudanças na produção imobiliária foram percebidas, consolidando transformações no espaço urbano da cidade. Além disso, em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado, regulamentando instrumentos urbanísticos que mais tarde iriam alavancar as intervenções urbanas em Fortaleza.¹¹⁴

Nesse contexto, em meados dos anos 2000, o *boom* imobiliário que se instalava no Brasil também aconteceu em Fortaleza. Nos estudos de Rufino (2012), a inserção de grandes incorporadoras nacionais no mercado local, com marco em 2007¹¹⁵, marcou um ciclo importante nas formas de produção e espacialização imobiliária do estado.

Conforme visto no capítulo anterior, a ação de incorporadoras nacionais, articuladas com as construtoras locais, juntamente com investimentos estrangeiros e de capital aberto, possibilitou produtos imobiliários de maiores escalas e mais complexos.

Em Fortaleza, constata-se esse aumento de escalas dos produtos imobiliários em diferenciados usos: no residencial, através dos grandes lotes com mais de uma torre multifamiliar e suas grandes áreas de lazer; no uso comercial, com a implantação de grandes shoppings centers associados a torre de serviços e prédios residenciais.

Associado a esse processo, a cidade de Fortaleza foi escolhida, em 2009, como subsede para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, o que alavancou ainda mais o mercado imobiliário, visto o aumento de obras públicas de infraestrutura.

¹¹⁴ Em Fortaleza, as parcerias público-privadas para intervenções urbanas já vinham sendo estudadas desde 2000, porém só em 2009 o plano diretor municipal regulamentou o instrumento da Operação Urbana Consorciada, conforme será visto adiante.

¹¹⁵ “A inserção dos grandes grupos de incorporação nacionais foi iniciada em 2007 e fortalecida a partir de 2008. Em um intervalo de dois meses, entre janeiro e março de 2008, sete grandes empresas imobiliárias entraram no mercado local” (RUFINO, 2012, p. 146). Uma das causas dos investimentos de grandes incorporados no Nordeste provém de políticas públicas pautadas na recuperação de fontes de financiamento e a ampliação da participação dos estados nordestinos no montante desses financiamentos.

Além disso, as gestões estadual e municipal¹¹⁶ seguiram os pressupostos do planejamento estratégico, alinhados às mesmas políticas do anterior “Governo das Mudanças”, estimulando o turismo e a implantação de grandes projetos urbanos.¹¹⁷

Nessa conjuntura, o mercado imobiliário estava altamente aquecido. Os bairros já consolidados, como Aldeota e Meireles, fortaleceram-se ainda mais como centralidades.

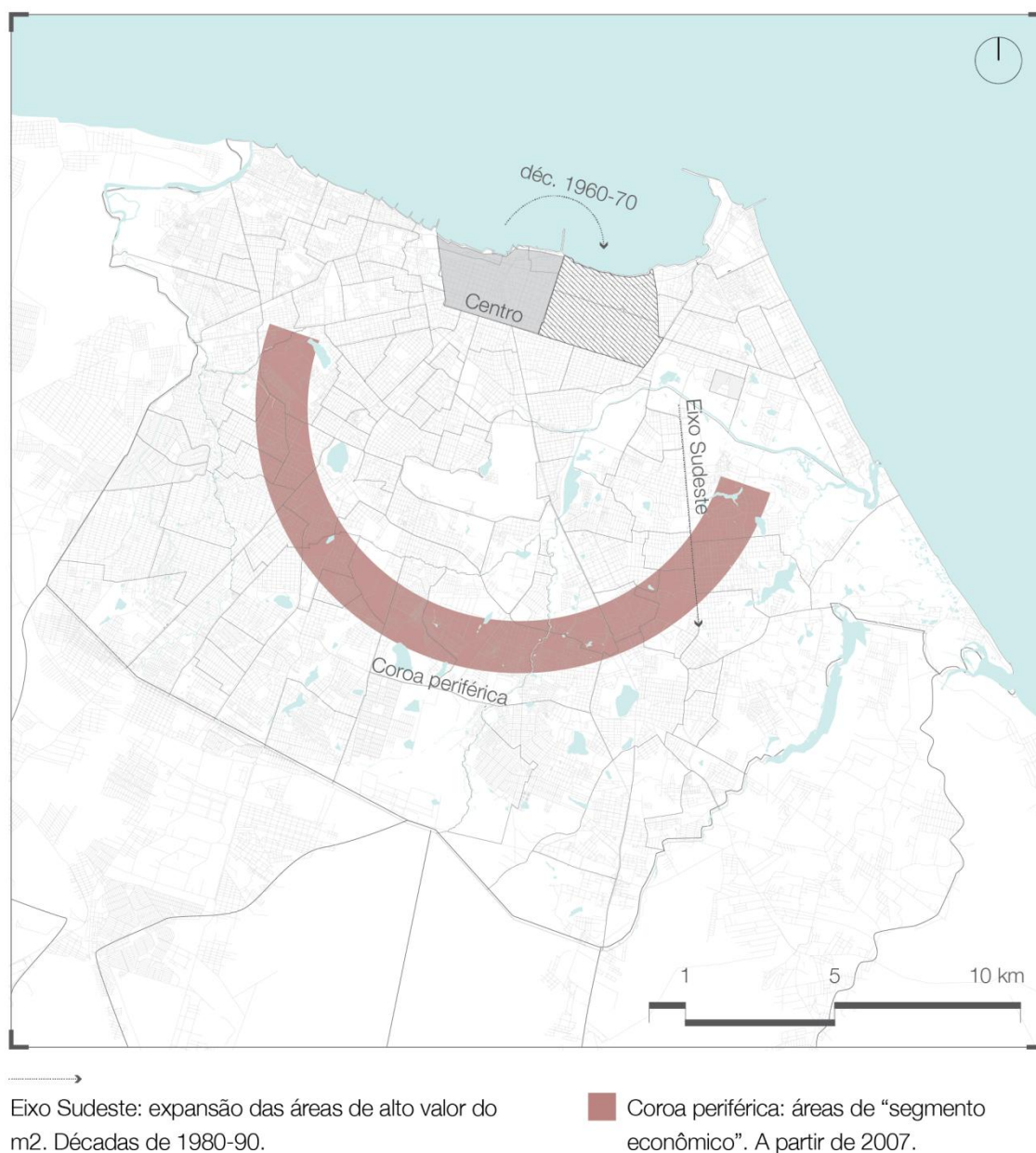
A forte atuação imobiliária consolidou de vez o bairro Cocó e bairros contíguos a este, como Edson Queiroz e Guararapes. Apesar de o Cocó já ser um subcentro importante, foi em meados de 2000 que se verificou a atuação imobiliária mais intensiva de alto-padrão, afirmando o potencial da área e intensa verticalização.

Já na porção sul e oeste, ocorreu a consolidação de uma coroa periférica, marcada por investimentos imobiliários em setores do chamado “segmento econômico”¹¹⁸ (ver Mapa 6). Esses bairros mais periféricos e marcados historicamente pela baixa valorização imobiliária foram alvo de grandes empreendimentos residenciais e comerciais, além de shoppings centers (RUIFINO, 2012).

¹¹⁶ Em 2002, após três mandatos intercalados com o governo de Ciro Gomes (1991-1994), Tasso Jereissati deixou o governo, finalizando a “Era das Mudanças”, porém os governos seguintes, mesmo que nem sempre aliados políticos de Tasso prosseguiram com os princípios da política estratégica do governo anterior. A hegemonia política do PSDB foi quebrada em 2006, com a vitória do governador Cid Gomes (na época pertencia ao PSB), ex-aliado político de Tasso Jereissati e irmão de Ciro Gomes.

¹¹⁷ Nos últimos anos, houve uma ampliação da oferta de equipamentos e serviços com o objetivo de desenvolver a atividade turística. Diante disto, foram feitas três grandes intervenções — iniciadas na gestão de Cid Gomes —, com o intuito de estimular o turismo: O Centro de Eventos do Ceará, concebido para estimular o turismo de negócios; o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Fortaleza e o Aquário do Ceará. Este último, atualmente com a obra paralisada, é uma forte demonstração de uma política não só voltada para a atividade turística, mas também de uma estratégia de marketing urbano.

¹¹⁸ Denominação utilizada pelo mercado imobiliário para segmento voltado à produção de imóveis destinados à população de 3 a 10 salários mínimos (SHIMBO, 2010 apud RUIFINO, 2012).



Mapa 6 - Expansão do setor imobiliário para coroa periférica
Fonte:Elaboração da autora. Base:Rufino, 2015

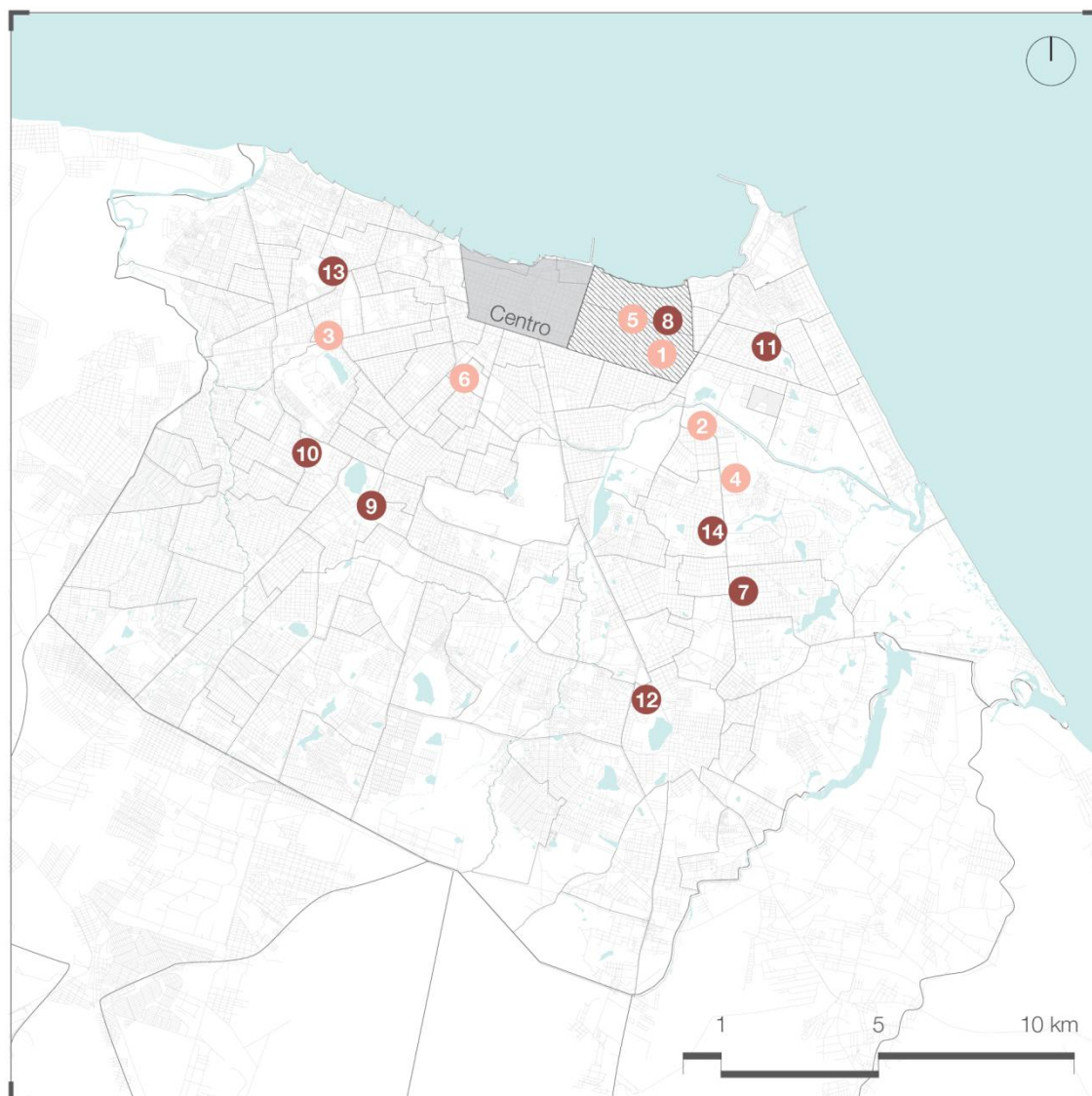
Nesse contexto de transformações relacionadas à efervescência do setor imobiliário, a cidade de Fortaleza vivenciou novamente um *boom* de shoppings. A partir dos anos 2000, cerca de oito shoppings foram inaugurados. Três desses entre 2013 e 2014, e dois em 2016¹¹⁹ (ver Tabela 8 e Mapa 7).

¹¹⁹ Essas são as datas de inauguração, de forma que o lançamento iniciou-se alguns anos antes. A data de construção ou lançamento também é importante, pois desde o lançamento de um empreendimento de grande porte já se percebe alterações na valorização e padrão imobiliários de um bairro.

Shopping center	Ano	Bairro	Área Bruta Locável (m2)	Porte (Abrasce)	Média do m2 no bairro (1)
Center Um	1974	Aldeota	sem informação - 48 lojas	Pequeno	6.013,00
Iguatemi	1982	Edson Queiroz	92.000	Mega	5.427,00
North Shopping Fortaleza	1991	Presidente Kennedy	52.000	Regional	4.913,00
Avenida	1994	Aldeota	sem informação - 206 lojas	Pequeno	6.013,00
Salinas Casa	1996	Edson Queiroz	sem informação	-	5.427,00
Aldeota	1998	Aldeota	14.870	Pequeno	6.013,00
Benfica	1999	Benfica	sem informação	-	4.910,00
Del Paseo	2000	Aldeota	11.200	Pequeno	6.013,00
Década 2000					
Via Sul	2008	Sapiranga	24.000	Médio	4.187,00
Pátio Dom Luís	2010	Aldeota	5.000	Pequeno	6.013,00
Parangaba	2013	Parangaba	32.000	Regional	4.080,00
North Shopping Jóquei	2013	Jóquei Clube	35.199	Regional	4.525,00
RioMar Fortaleza	2014	Papicu	93.000	Mega	4.665,00
Grand Shopping Messejana	2016	Messejana	14.500	Pequeno	3.429,00
RioMar Kennedy	2016	Presidente Kennedy	54.865	Regional	4.913,00
Reserva Open Mall	2014	Luciano Cavalcante	14.500	Pequeno	Sem Informação

(1) Pesquisa feita em outubro de 2016 - categoria: apartamentos para venda. Fonte: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>

Tabela 8 - Listagem shoppings em Fortaleza
Fonte: Elaboração da autora



Shoppings até 2000:

- 1 Center Um (1971)
- 2 Iguatemi (1982)
- 3 North Shopping (1991)
- 4 Salinas Shopping (1996)
- 5 Avenida (1994), Aldeota (1998) e Del Paseo (2000)
- 6 Shopping Benfica (1999)

Shoppings depois de 2000:

- 7 Via Sul (2008)
- 8 Pátio Dom Luís (2010)
- 9 Shopping Parangaba (2013)
- 10 North Shopping Jóquei (2013) - OUC
- 11 RioMar (2014) - OUC
- 12 Grand Shopping Messejana (2014)
- 13 RioMar Presidente Kennedy (2016)
- 14 Reserva Open Mall (2014)

Mapa 7 - Expansão urbana e os shoppings centers

Fonte: Elaboração da autora

Conforme destaca Pequeno (2015, p.192), a construção atual de shoppings centers se manifesta de três diferentes formas: i) reforçando as subcentralidades de municípios da RMF, os quais são compostos pelo “segmento econômico”; ii) concentração no eixo de expansão sudeste, área de valorização imobiliária; iii) construção deste tipo de empreendimento em bairros pericentrais, os quais mostraram ser, novamente, área de expansão imobiliária.

[...] primeiro, ao reforçar as subcentralidades tradicionais presentes nos municípios periféricos, como em Caucaia e Maracanaú; segundo, ao se concentrar ao longo do eixo de expansão sudeste, com o surgimento de novos shoppings construídos em trechos da Avenida Washington Soares onde ainda se verifica a presença de enormes vazios e densas ocupações irregulares; terceiro, ao conformar um conjunto de centros comerciais nos bairros pericentrais para onde o setor imobiliário também buscou se expandir em função de projetos de mobilidade e da sua proximidade com o Centro, culminando com sua intensa valorização (PEQUENO, 2015, p. 192).

Em relação ao primeiro ponto, isto é, o reforço das subcentralidades de municípios da RMF com foco no “segmento econômico”, temos como exemplo o North shopping Maracanaú, inaugurado em 2003, mas que teve uma grande ampliação em 2015.¹²⁰ Outro exemplo pode ser visto no município de Caucaia, o qual, em 2012, inaugurou o primeiro shopping, o landê shopping¹²¹. Caucaia também recebeu, em 2014, um shopping no formato de *outlet*, o Off Outlet Fashion Fortaleza¹²² (ver Mapa 8).

Ainda com foco no segmento econômico, além dos municípios da RMF é possível citar bairros periféricos onde também foram construídos shoppings, como a Parangaba e o Jôquei Clube.

No bairro Parangaba foi construído o shopping Parangaba, pelo grupo Marquise. No Jôquei Clube, vizinho à Parangaba, foi edificado o North shopping Joquéi, que seguiu a composição de um complexo imobiliário associado ao shopping e

¹²⁰ As obras dobraram o número de lojas, que passaram de 60 para 124, totalizando uma área bruta locável (ABL) de aproximadamente 20.000 m².

¹²¹ O landê Shopping possui ABL de 14.700 m².

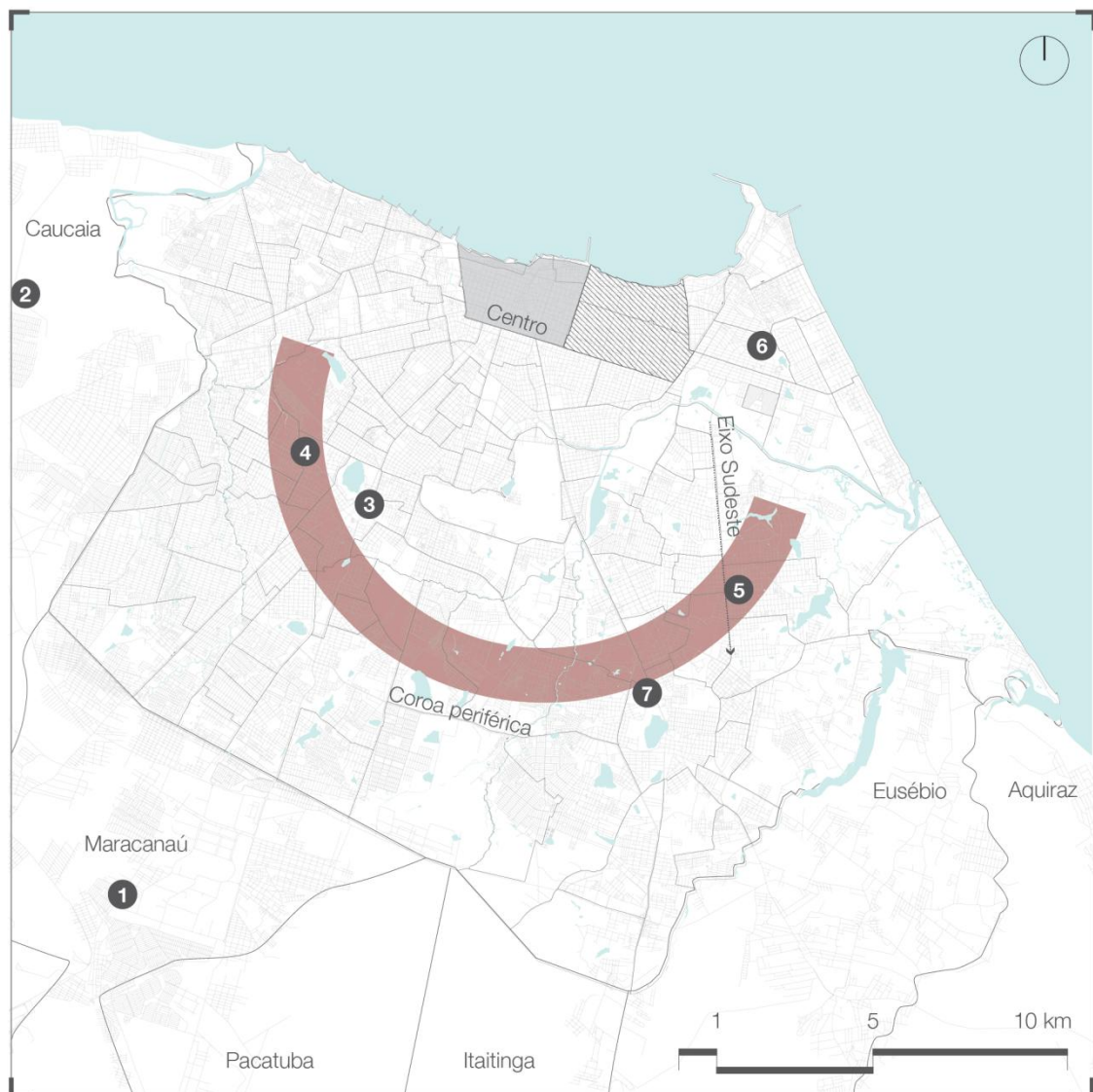
¹²² Esse processo de expansão de shoppings para além das barreiras da capital já é uma tendência no contexto brasileiro, conforme foi visto no capítulo 3. Além de municípios na região metropolitana, há também a expansão de shoppings para cidades médias no Ceará. É o caso do North Shopping (2013) de Sobral e a expansão do Cariri Garden Shopping (2012), em Juazeiro do Norte.

viabilizado por uma Operação Urbana Consorciada, nosso estudo de caso que será melhor especificado no Capítulo 6 (ver Mapa 8).

Em relação à concentração de novos shoppings nos eixos de expansão na área sudeste, pode-se citar a implantação do Via Sul, em 2008, localizado na avenida Washington Soares, principal via desta área (ver Mapa 8).

O shopping RioMar, em Fortaleza, é outro forte exemplo de implantação no sudeste da cidade. Junto com o Iguatemi, o RioMar é o hoje um dos principais shoppings da cidade. Localizado no bairro Papicu, vizinho ao Cocó, proporcionou forte valorização imobiliária na área, em parte caracterizada pela associação do seu complexo imobiliário, composto de torres residenciais e comerciais (ver Mapa 8). Assim como o North Shopping Parangaba, o RioMar foi viabilizado através de uma Operação Urbana Consorciada, a OUC Lagoa do Papicu, que também será o estudo de caso abordado no capítulo 6.

Nesse mesmo contexto, podemos citar a inauguração do Grand shopping no bairro Messejana, em 2016. Messejana é um distrito situado no extremo sudeste da cidade, o qual também sofreu forte valorização econômica, porém com maior foco no segmento imobiliário (ver Mapa 8).



Reforço das subcentralidades:

- 1 North Shopping Maracanaú
- 2 Iandê Shopping Caucaia

Segmento econômico:

- 3 Shopping Parangaba
- 4 North Shopping Jóquei

Expansão eixo Sudeste:

- 5 Via Sul
- 6 Shopping RioMar
- 7 Grand Shopping Messejana

Mapa 8 - Os shoppings recentes e a expansão imobiliária
Fonte: Elaboração própria

Existe uma forte articulação dos shoppings centers com a produção imobiliária habitacional, e estes são lançados no mesmo complexo de prédios multifamiliares. Mesmo quando não são lançados no mesmo complexo, estão altamente relacionados com novos lançamentos imobiliários do entorno. De acordo com a

afirmação de Garreza (2014, p. 239) sobre o contexto brasileiro, “[...] os conjuntos de uso misto não são novidades, mas foi esta tipologia eleita pelo setor shopping centers e também por outros segmentos imobiliários como forma de ampliar sua lucratividade”.

Dessa forma, ressalta-se a importância dos shoppings em Fortaleza, os quais são utilizados como “âncoras” imobiliárias para a expansão e valorização urbana, impulsionados pela forte atuação imobiliária em meados de 2000. Aliado a esse processo, o poder público municipal de Fortaleza, nesta mesma época, passou a utilizar as Operações Urbanas Consorciadas para viabilizar a implantação de grandes empreendimentos privados.

5.2. A Fortaleza das Operações Urbanas Consorciadas

As Operações Urbanas Consorciadas aparecem pela primeira vez na legislação de Fortaleza no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1992. É importante ressaltar que estas, mesmo que com nomenclatura igual, ainda não estavam nos moldes do Estatuto da Cidade, que só viria a ser regulado em 2001.

No PDDU de 1992 definiu-se o seguinte:

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 a execução de projetos comuns (FORTALEZA, 1992, grifos nossos).

O objetivo de visar “[...] a integração e a divisão de competência e recursos para a execução de projetos comuns” tinha uma ação mais restrita, com fins mais relacionados aos arranjos políticos, diferente do que cita o Estatuto, que define a OUC como um instrumento a fim de alcançar “[...] transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (ibidem).

Já na gestão da prefeita Luizianne Lins (2005 - 2012), o Plano Diretor de Fortaleza de 1992 foi revisado.¹²³ O processo de revisão, iniciado em 2006, foi aprovado em

¹²³ “As eleições municipais de 2004 marcam o fim da ‘Era Juraci’ e deram início, em 2005, à gestão ‘Fortaleza Bela’. Seguindo o contexto político nacional, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, do Partido dos Trabalhadores (PT), localmente o partido elege a antes vereadora Luizianne Lins. A nova

fevereiro de 2009 e denominado de Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-For). Este revisou o conceito de Operações Urbanas Consorciadas, adequando-as ao que é definido pelo Estatuto, apesar de ter algumas diferenças.

O Art. 242 do PDP-For define o objetivo da OUC no âmbito municipal:

Considera-se 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 (FORTALEZA, 2009, Art. 242, grifos nossos).

Percebe-se que o artigo não inclui o objetivo de “[...] alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, conforme o Estatuto.¹²⁴ No PDP-For/2009, o termo “transformações urbanísticas estruturais” foi removido, o que, na nossa visão, diminui a abrangência da operação, podendo fazer viáveis área de projetos específicos.

Essa definição diverge, em certa medida, do que o Estatuto e seu Guia de Implementação¹²⁵ definem. Como já visto no capítulo 3, as Operações Urbanas Consorciadas são definidas como “[...] um instrumento de implementação de um projeto urbano que trata da “reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade” (BRASIL, 2002, p. 81). O instrumento deve, no entanto, viabilizar intervenções de maior escala.

Vale ressaltar, de antemão, que a grande maioria das operações implantadas em Fortaleza foram de pequena escala, portanto com pouca abrangência na reconstrução e redesenho do tecido urbanístico/econômico/social.

gestão retira da Câmara uma proposta de revisão do plano diretor encaminhado pela gestão anterior, alegando a não observação do preceito de participação popular na elaboração do plano expressa no Estatuto das Cidades” (ALBUQUERQUE, 2015, p. 73).

¹²⁴ Segundo o Estatuto, “[...] o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2011).

¹²⁵ Guia para implementação, pelos municípios e cidadãos, do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2002), realizado pelo Instituto Polis e promovido pela Câmara dos Deputados.

No que se refere aos requisitos mínimos, conforme já explanado no capítulo 3, o Estatuto definiu oito requisitos mínimos¹²⁶ para o plano de OUC. Já o PDP-For/2009, no Art. 244, definiu nove. A Tabela 9 agrega os requisitos do Estatuto e do PDP-For/2009:

Estatuto das Cidades	PDP-For/2009
Finalidades da operação	Princípios e objetivos da operação
Definição da área	Plano, programa, parâmetros e projetos urbanos básicos de uso e ocupação
Programa básico de ocupação da área	
Programa de atendimento econômico e social para a população afetada	Programa de atendimento econômico e social para a população afetada
Estudo de impacto de vizinhança (EIV)	Estudo de impacto de vizinhança (EIV) e estudo ambiental
Contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores	Definição do estoque de potencial construtivo no perímetro específico de cada OUC
	Solução habitacional adequada nos casos de remoção dos moradores
Forma de controle da operação	Conselho de gestão
	Fundo específico
	Termo de compromisso

Tabela 9 - Requisitos mínimos para o plano de operação do Estatuto das Cidades x do PDP-For/2009

Fonte: Elaboração da autora

Em relação às áreas definidas para o uso do instrumento, o PDP-For/2009 cita as Operações Urbanas Consorciadas de duas formas. A primeira é pelo artigo 243, que define as áreas prioritárias para uso do instrumento, que são, basicamente, nos corredores do TRANSFOR¹²⁷ e METROFOR¹²⁸; nas Zonas Especiais (ZEPO¹²⁹, ZEIS¹³⁰, ZEDUS¹³¹); e nas Macrozonas de Proteção Ambiental.

¹²⁶ Os requisitos no Estatuto das Cidades são: 1 - a definição da área a ser atingida, 2 - programa básico de ocupação da área, 3 - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, 4 - finalidades da operação, 5 - estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), 6 - contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores, 7 - forma de controle da operação e 8 - natureza dos benefícios a serem concedidos aos proprietários.

¹²⁷ Programa de Transporte Urbano de Fortaleza.

¹²⁸ Trem Metropolitano de Fortaleza.

¹²⁹ Zona Especial do Projeto Orla.

¹³⁰ Zonas Especiais de Interesse Social.

A segunda é pela descrição de cada zona, que possui a lista de instrumentos urbanísticos que são passíveis de utilização. Ou seja, em cada zona existe a nomeação de quais instrumentos são indicados para uso. Na Tabela 10 tem-se em quais zonas é indicada a aplicação da OUC.

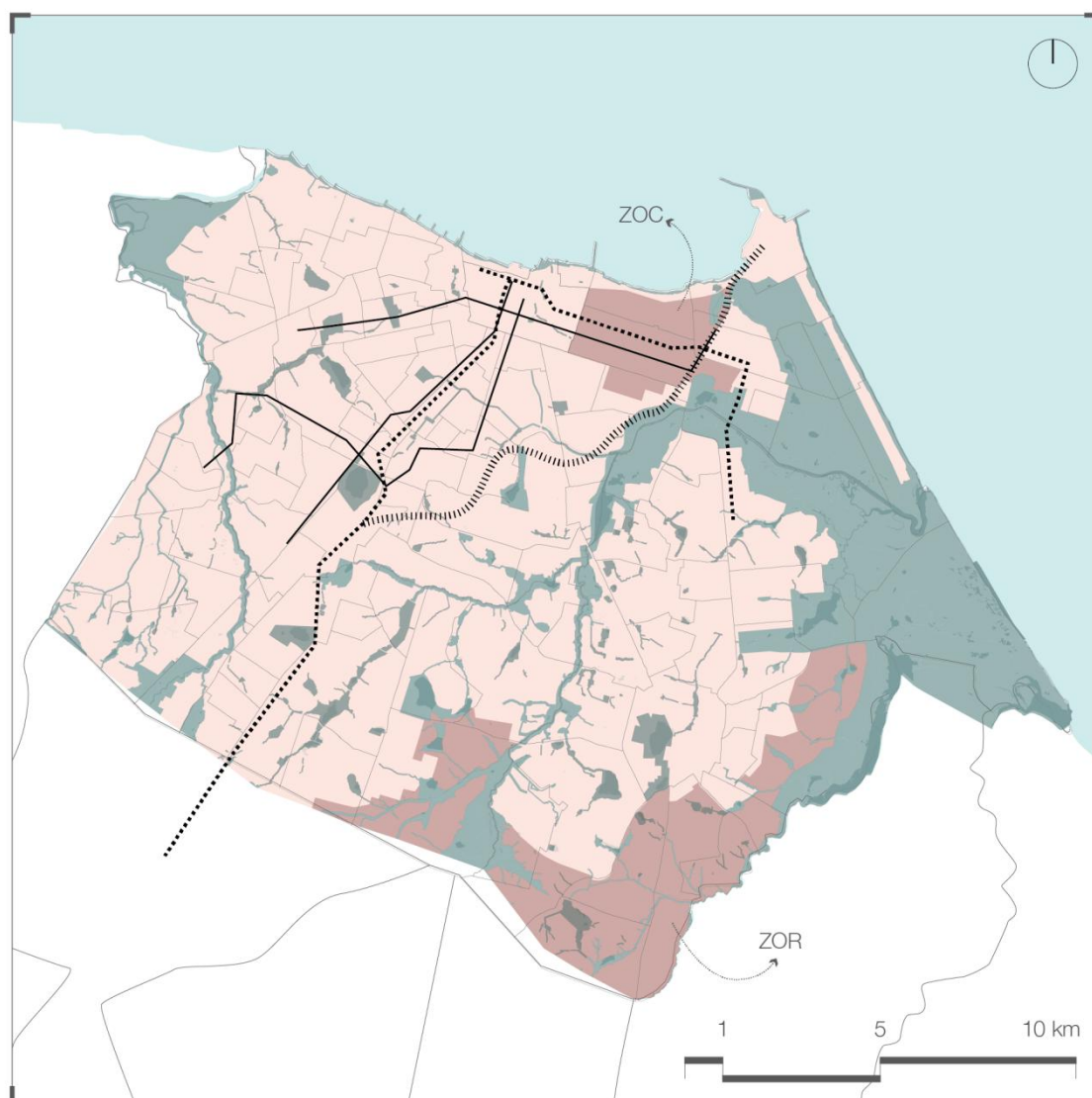
	Denominação das Zonas	Aplicação OUC por zona
Macrozona Proteção Ambiental	Zona de Preservação Ambiental (ZPA)	Não
	Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	Não
	Zona de Interesse Ambiental (ZIA)	Não
Macrozona de Ocupação Urbana	Zona de Ocupação Preferencial 1 e 2 (ZOP)	Sim
	Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	Não
	Zona de Requalificação Urbana 1 e 2 (ZRU)	Sim
	Zona de Ocupação Moderada 1 e 2 (ZOM)	Sim
	Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	Não
	Zona da Orla (ZO)	Sim
Zonas Especiais	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Sim
	Zonas Especiais Ambientais (ZEA)	Não
	Zona Especial do Projeto da Orla (ZEPO)	sem informação na lei
	Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)	Sim
	Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH)	Não
	Zonas Especiais Institucionais (ZEI)	Não

Tabela 10 - Zoneamento urbano de Fortaleza e a aplicação do instrumento OUC

Fonte: Elaboração da autora

No Mapa 9 tem-se o agrupamento tanto das áreas prioritárias (TRASFOR e METROFOR) como do zoneamento de Fortaleza, com a indicação de utilização do instrumento.

¹³¹ Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica.



Macrozonas:

- Ocupação Urbana - com indicação de aplicação da OUC
- Ocupação Urbana - sem indicação de aplicação da OUC
- Proteção Ambiental - sem indicação de aplicação da OUC

Transportes:

- Metrofor
- Transfor
- VLT

Mapa 9 - Zonas indicadas para aplicação da OUC

Fonte: Elaboração da autora. Base: PDP-For 2009

Percebe-se que a Zona Ocupação Consolidada (ZOC) e a Zona de Ocupação Restrita (ZOR) são as únicas zonas, dentro da Macrozona de Ocupação Urbana que não têm indicação do instrumento da Operação Urbana Consorciada, ou seja, todas as outras zonas de ocupação da cidade têm a indicação do instrumento como passível de utilização.

Ressalta-se que a Macrozona de Proteção Ambiental é definida como uma área prioritária para a utilização da OUC, no artigo 243. Contudo, na descrição dos instrumentos por zona, o instrumento não está incluído como passível de utilização nas zonas de proteção ambiental. Fica, então, uma contradição. Mesmo assim, a maioria das OUCs de Fortaleza estão localizadas na Macrozona de Proteção Ambiental.

Em relação às zonas especiais, vale ressaltar que tanto as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) têm características bastante instigantes para utilização da OUC. Seus principais objetivos¹³² estão de acordo com as metas das OUCs. Contudo, nenhuma delimitação de OUC em Fortaleza abrange estas zonas.

Em 2013, Roberto Cláudio elegeu-se prefeito, substituindo Luizianne Lins. Com uma gestão mais empreendedora, a prefeitura avançou no processo de implantação de parcerias público-privadas.

Recentemente, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) criou a célula de negócios urbanos, por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (Coub), com o objetivo de promover o desenvolvimento das OUCs.

Além disso, a célula tem o intuito de prospectar novas áreas de implantação do instrumento. Há uma licitação em andamento visando contratar uma empresa específica para delimitar áreas de implantação da Operações Urbanas Consorciadas.

Acredita-se que a célula de negócios urbanos é bastante promissora para o planejamento urbano de Fortaleza. Visto que a OUC é um instrumento importante, este deve ser embasado por uma atuação estruturada pela prefeitura municipal, por isso é importante que as delimitações das áreas partam do poder público, atraindo a iniciativa privada, e não o contrário.

¹³² “[...] a promoção da requalificação urbanística e a dinamização socioeconômica; a utilização de terrenos ou glebas considerados não utilizados ou subutilizados para a instalação de atividades econômicas em áreas com condições adequadas de infraestrutura urbana e de mobilidade; elaborar planos e projetos urbanísticos de desenvolvimento socioeconômico, propondo usos e ocupações do solo e intervenções urbanísticas com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade e acessibilidade da zona” (FORTALEZA, 2009 apud ALBUERQUE, 2015).

Esse cenário propiciou que Fortaleza, atualmente, surja como a capital brasileira com mais Operações Urbanas Consorciadas. Contudo, especialmente as primeiras operações realizadas demonstram que o uso do instrumento ainda não segue os requisitos mínimos de um plano de Operação Urbana Consorciada, conforme os moldes do Estatuto da Cidade.

A justificativa poderia ser que as primeiras operações — OUC Riacho Maceió, OUC Dunas do Cocó e OUC Jóquei Clube — ainda estavam atreladas ao plano diretor anterior (PDDU, 1992), mas quando foram implantadas, no caso das OUCs Riacho Maceió e Jóquei Clube, já haviam tido a possibilidade de atualizar as mesmas de acordo com o Estatuto e com o PDP-For 2009.

Na Tabela 11 e no Mapa 10, sintetizamos as informações das operações urbanas em Fortaleza. Vale ressaltar que a OUC Riacho Maceió é anterior ao Estatuto da Cidade. No total, são sete operações com projeto de lei aprovadas pela Câmara; apenas a OUC Raquel de Queiroz ainda não possui projeto de lei, e por isso não será abordada nesta pesquisa.

Das sete com leis aprovadas, tem-se dois grupos relacionados às suas fases: i) com contrapartidas entregues e ii) com contrapartidas ainda não iniciadas. As que estão em negrito na Tabela 11, OUC Joquéi Clube e OUC Lagoa Papicu, são as que têm relação direta com a implantação de shoppings, sobre as quais nos aprofundaremos no próximo capítulo.

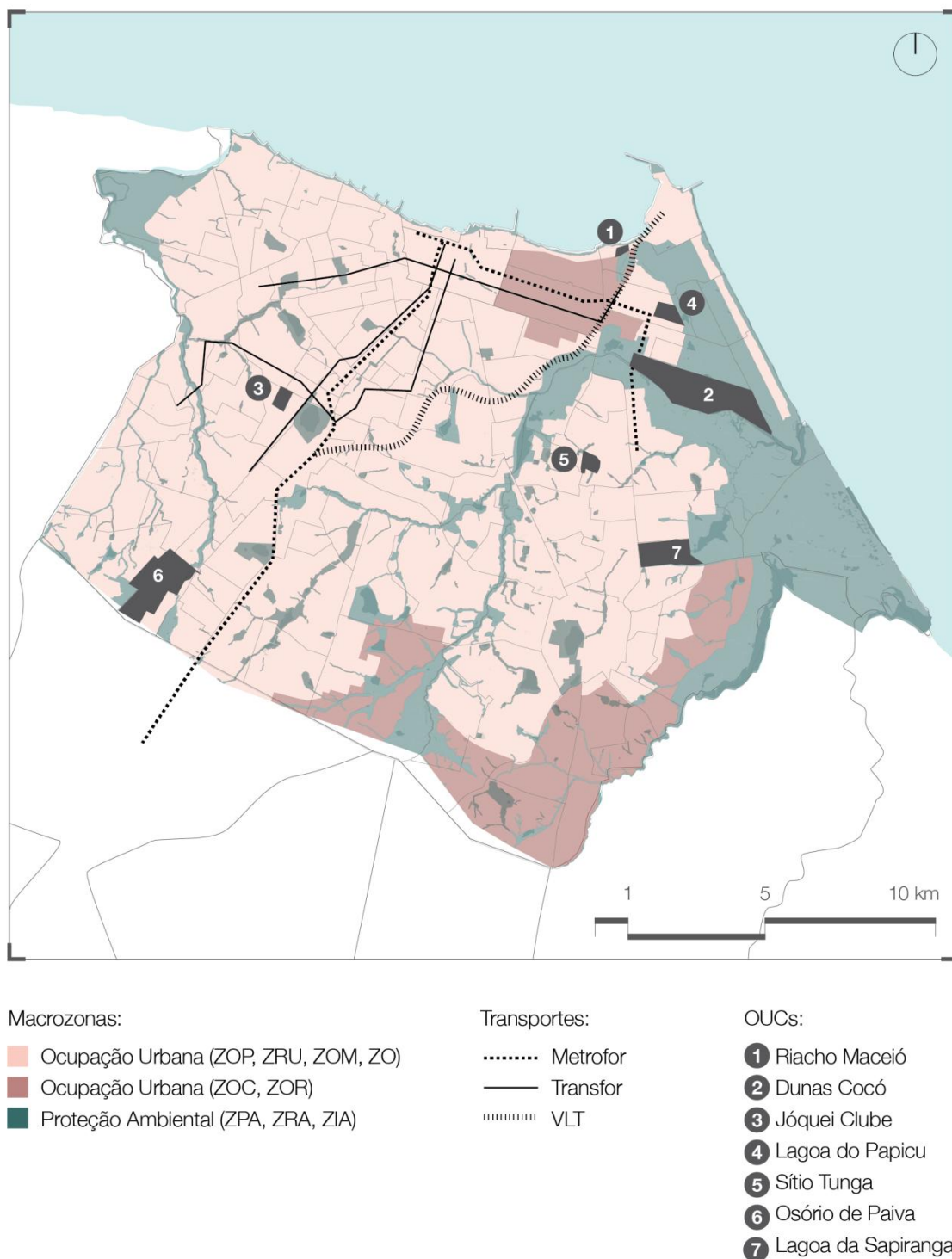
Nome da OUC	Lei Nº / Ano	Bairro	Fase	Área (m2)	Iniciativa
OUC Riacho Maceió	8.503/2000	Mucuripe	Contrapartidas entregues	33.241	Privada
OUC Dunas do Cocó	8.915/2004	Cocó	Contrapartidas não iniciadas	3.964.000	Privada
OUC Jockey Club	9.333/2007	Jóquei Clube	Contrapartidas entregues	232.015	Pública
OUC Lagoa Papicu	9.857/2011	Papicu	Contrapartidas entregues	203.869	Privada
OUC Sítio Tunga	9.778/2011	Luciano Cavalcante	Contrapartidas não iniciadas	262.398	Privada
OUC Osório de Paiva	10.403/2015	Canidezinho / Siqueira	Contrapartidas não iniciadas	1.700.000 (aprox.)	Privada
OUC Lagoa do Sapiranga	10.404/2015	José de Alencar	Contrapartidas não iniciadas	860.000 (aprox.)	Pública
OUC Raquel de Queiroz	Não tem	vários	Em estudo	Sem informação	Pública

Tabela 11 - Operações Urbanas em Fortaleza
Fonte: Elaboração da autora

Na Tabela 12 tem-se a indicação do zoneamento das operações, e no Mapa 10 tem-se a sobreposição das zonas com as localizações de cada OUC. Percebe-se que das sete OUCs, cinco estão em áreas de proteção ambiental.

Nome da OUC	Macrozonamento	Zoneamento
1- OUC Riacho Maceió	Macronoza de Proteção Ambiental	ZPA / ZRA
2- OUC Dunas do Cocó	Macronoza de Proteção Ambiental	ZIA
3- OUC Jockey Club	Macronoza de Ocupação Urbana	ZRU
4- OUC Lagoa Papicu	Macronoza de Ocupação Urbana	ZOP2
5- OUC Sítio Tunga	Macronoza de Ocupação Urbana e de Proteção Ambiental	ZOM1 / ZPA
6- OUC Osório de Paiva	Macronoza de Proteção Ambiental	ZPA / ZRA
7- OUC Lagoa do Sapiranga	Macrozona de Proteção Ambiental	ZIA

Tabela 12 - Zoneamento das Operações Urbanas em Fortaleza
Fonte: Elaboração da autora



Mapa 10 - Localização das OUCs com a sobreposição do zoneamento
Fonte: Elaboração da autora

A **OUC Riacho Maceió**, aprovada em 2000, foi a única que teve lei aprovada antes do Estatuto e seguiu as diretrizes do PD de 1992, mas só foi implantada em meados de 2010. Esta operação se localiza em uma das áreas mais valorizadas pelo

mercado imobiliário, a avenida Beira-Mar, sendo uma zona de recuperação e de preservação ambiental, pois no terreno se encontrava a foz do riacho Maceió.

A OUC partiu da iniciativa privada e teve como objetivo ocupar a área com índices mais permissivos. O poder municipal acatou a proposta e definiu a alteração de parâmetros urbanísticos¹³³, principalmente o índice que alterou de 0.6 para 4. Em contrapartida, a iniciativa privada teria que urbanizar o parque e tratar a foz do riacho Maceió, além de desapropriação de ocupações irregulares na área.



Mapa 11 - OUC Riacho Maceió, antes (2013) e depois (2016) da implantação

Fonte: Elaborado pela autora

¹³³ 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. Além disso, foi permitida a construção de uso multifamiliar e hoteleiro onde antes só permitia uso unifamiliar. Essa modificação foi baseada em argumentos ambientais, que justificaram as modificações de índices e perímetros dessas áreas. Sendo assim, foi viabilizado o reparcelamento da área em 3 quadras, onde em uma destas se localizaria o parque público; nas outras, os empreendimentos privados.

Após dez anos de aprovação da lei as contrapartidas foram realizadas, e o parque foi finalmente inaugurado em 2014, porém os lançamentos imobiliários ainda não foram iniciados.¹³⁴

A **OUC Dunas do Cocó** é uma das maiores, correspondendo a quase 400 ha de terras localizadas à margem do rio Cocó, principal recurso hídrico de Fortaleza está relacionada com flexibilização de parâmetros urbanísticos. No caso, com alterações no parcelamento do solo de áreas protegidas ambientalmente, a ZIA do Cocó. Esta operação ainda não foi implementada, embora seu projeto de lei tenha sido aprovado em 2004¹³⁵, e também partiu da iniciativa privada. Vale ressaltar que esta seguiu o PDDU de 1992, pois o PDP-For de 2009 ainda não havia sido iniciado.

Dentre os objetivos da OUC está o de assegurar a baixa densidade na área através de ocupação rarefeita, proporcionada exclusivamente por ocupações unifamiliares autônomas ou em forma de condomínio residencial. Além disso, propõe-se a redefinição no sistema viário, possibilitando novas alternativas de acesso ao litoral leste do município, juntamente com a implantação de via paisagística e do Parque Linear do rio Cocó, paralelo a esta via.

Acredita-se que a questão mais polêmica da OUC relaciona-se à possibilidade de lotear quadras acima da dimensão máxima de 250 metros lineares, visando à consolidação das tipologias de condomínios fechados, no estilo dos conhecidos Alphavilles. Ou seja, a nova definição do sistema viário — composto pela via paisagística, vias locais e vias coletoras — é que limitaria as dimensões de quadras máximas para implantação de condomínios.¹³⁶

¹³⁴ Vale ressaltar que, em 2008, a OUC sofreu uma ação de inconstitucionalidade que ainda está em andamento. Nesta ação, alega-se que o plano da OUC não continha o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada na operação e o Estudo de Impacto de Vizinhança exigidos pelo Estatuto da Cidade. Além disso, criticava-se a inexistência de debate amplo e irrestrito com a sociedade civil (ALBUQUERQUE, 2015, p. 124).

¹³⁵ Essa operação enfrentou forte resistência local, em especial da então vereadora Luizianne Lins, que seria, posteriormente, prefeita da capital de 2004 a 2012. Durante a vigência de seu mandato a operação não foi realizada, tendo sido retomadas as discussões pela nova administração do prefeito Roberto Cláudio (2013-atual) (CAVALCANTI, 2014).

¹³⁶ A promoção de condomínio fechados com dimensão acima das permitidas na lei é controversa, sendo a justificativa de proteção ambiental pouco aplicável. Além disso, essa morfologia das quadras e seu fechamento se distanciam da abrangência social que a OUC deve se propor, pois existe o uso restrito a uma demanda solvável, que pode pagar pelos condomínios fechados.

As contrapartidas da iniciativa privada não são especificadas na lei, pois devem estar concernentes com cada projeto específico e seus respectivos termos de convênio, porém objetivam a manutenção, implantação e execução de urbanização da área.



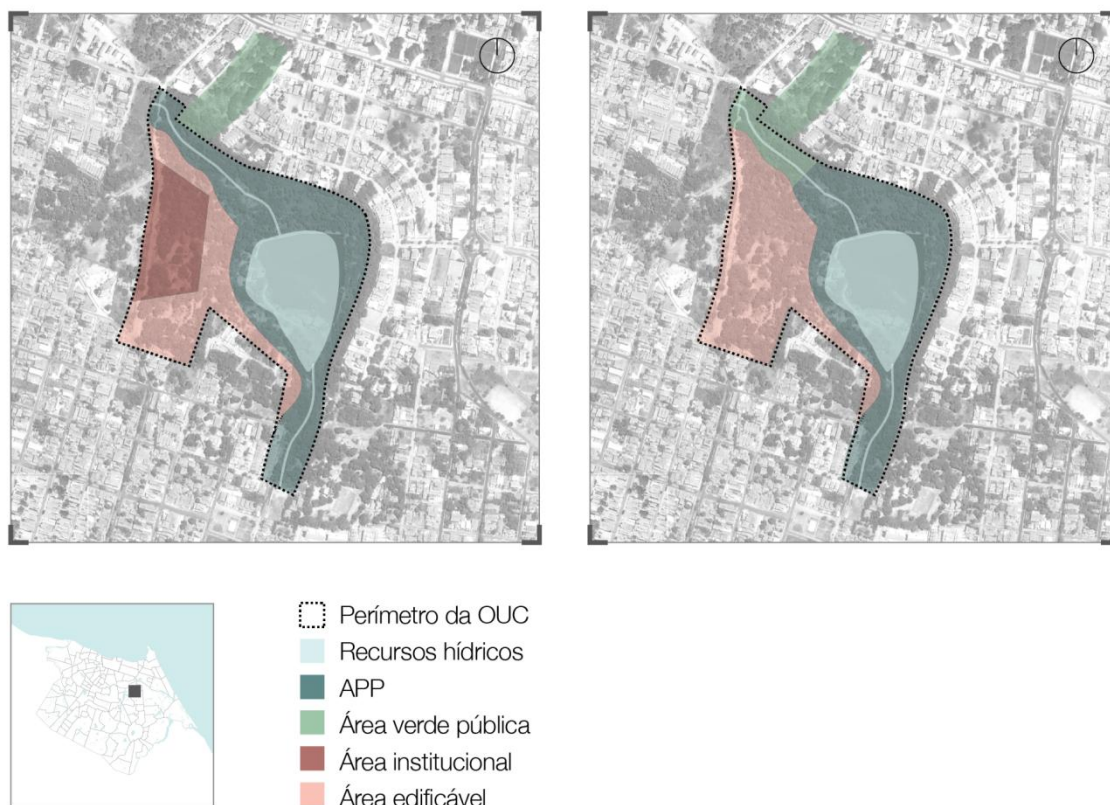
Mapa 12 - OUC Dunas do Cocó
Fonte: Elaborado pela autora

A **OUC Sítio Tunga** também está localizada em uma área de proteção ambiental. Tem o objetivo de viabilizar novos empreendimentos privados, em contrapartida da construção de um novo Parque Público Urbano e de melhorias no sistema viário. Novamente, a proposta inicial foi de iniciativa privada¹³⁷, com pretensão de alterar parâmetros urbanísticos para viabilizar projeto privados específicos. Além das modificações nos zoneamentos, a fração do lote¹³⁸ foi modificada de 140 para 100.

O perímetro da OUC é composto por uma gleba de propriedade privada, de uma área institucional fruto de um parcelamento e de uma área de proteção ambiental. A operação prevê a desafetação da área institucional, que seria cedida à iniciativa privada para compor o empreendimento.

¹³⁷ “A iniciativa privada enviou no início do ano de 2011 à Secretaria de Infraestrutura do Município (SEINF): a) uma proposta técnica; b) a minuta do projeto de lei; c) mapas de localização, limites e áreas originais; d) mapa das áreas da proposta; e) programa de investimentos e quadro de áreas. Desta forma, o ponto de partida para a construção da proposta da OUC foram estes documentos, tendo claro o objetivo principal: realizar um empreendimento imobiliário” (ALBUQUERQUE, 2015, p.157).

¹³⁸ A fração do lote é o índice utilizado para o cálculo do número máximo de unidades destinadas à habitação ou ao comércio e serviço no lote. É calculada a partir da área do terreno dividida pelo valor da fração do lote determinada na Lei de Uso e Ocupação do Solo.



Mapa 13 - OUC Sítio Tunga - À esq. a situação existente; à dir. a proposta

Fonte: Elaborado pela autora Base: Albuquerque (2015)

Em contrapartida, a iniciativa privada, além da outorga onerosa, promoveria a construção do parque e viabilizaria à prefeitura o terreno para a construção do conjunto habitacional de interesse social Margarida Alves, no bairro Passaré, fora da área da OUC¹³⁹, além de melhorias viárias na área.

A **OUC Osório de Paiva** é uma das mais recentes. Foi aprovada em 2015 e também está inserida em uma área frágil ambientalmente (as zonas ZRA e a ZPA), próximo ao riacho Maranguapinho, que também é alvo de outros projetos urbanísticos. A área em questão não é valorizada pelo setor imobiliário¹⁴⁰, estando localizada entre o limite de Fortaleza e o município de Maracanaú.

A OUC partiu da rede de supermercados Atacadão, que precisava de alterações de parâmetros urbanísticos para viabilizar um novo supermercado de grande porte na

¹³⁹ Vale ressaltar que o Estatuto das Cidades regulamenta que todas as contrapartidas devem ser implantadas no perímetro da OUC.

¹⁴⁰ A área é marcada por implantações de conjuntos habitacionais de interesse social, caracterizando uma área de baixo valor de mercado.

área. A prefeitura acatou a proposta “[...] após estudos e debates com moradores e a Federação de Bairros e Favelas é que foi constatado o grande potencial da Operação”.¹⁴¹

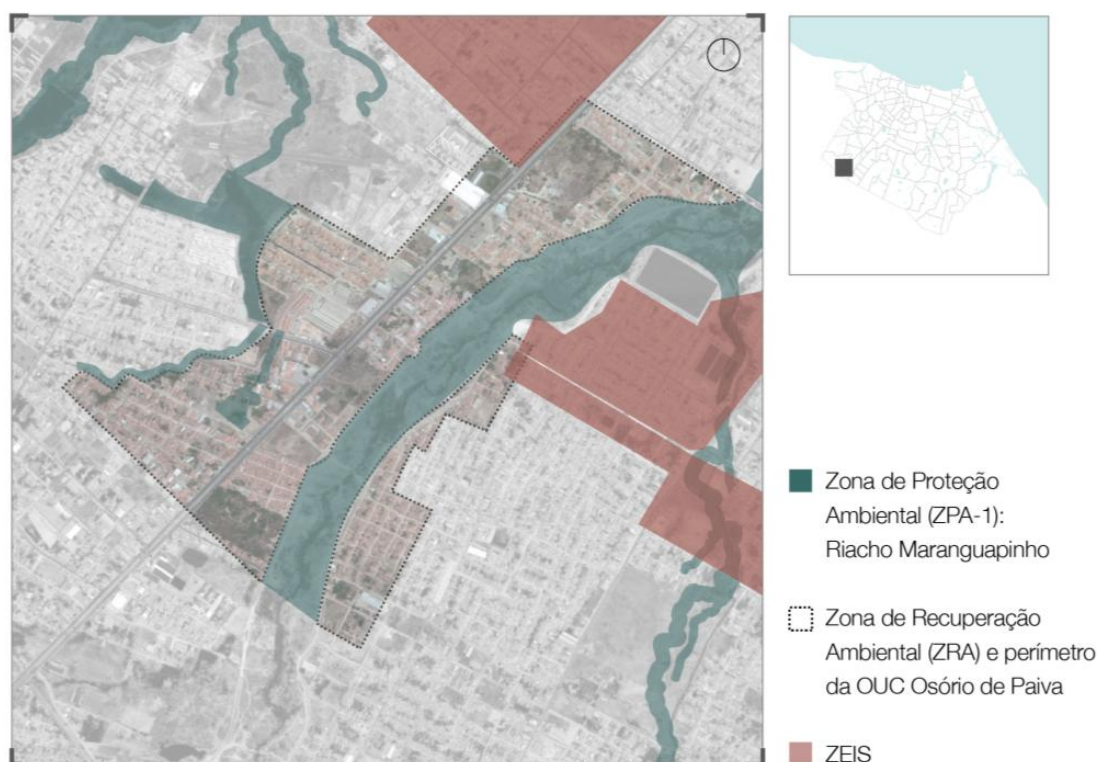
A operação redefine as condições de uso do solo, incentivando uso misto na área, de acordo com a classificação de usos definidas por um zoneamento específico na lei da OUC. A principal alteração aconteceu nos terrenos lindeiros à avenida Osório de Paiva, que compõem a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), os quais vão ter índices mais permissivos de ocupação.¹⁴² Além disso, a lei possibilita dimensões máximas de quadra acima de 250 m, a fim de viabilizar a instalação de grandes equipamentos. Com tais modificações, o Atacadão poderá ser construído.

Vale ressaltar que existem duas ZEIS de ocupação nos limites da OUC e que não foram contempladas pela operação, impossibilitando que contrapartidas pudessem ser investidas nessas áreas mais frágeis socialmente.

Contudo, essa operação, de certa forma, diferencia-se das outras, por se localizar em uma região pouco valorizada e proporcionar avanços para melhorias urbanísticas em áreas, geralmente de pouco investimento do setor imobiliário formal.

¹⁴¹ Fala de Thiago Maranhão, na época gerente de Negócios Urbanos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Fonte: <<http://www.cearaagora.com.br/site/2015/10/vereadoresdiscutemoperacoesurbanasconsorciadas/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

¹⁴² O índice de aproveitamento máximo foi alterado de 0.6 para 1.5 mediante outorga; a taxa de permeabilidade diminuída de 50% para 30%; a taxa de ocupação aumentou de 33% para 50%, inclusive nos subsolos. Por fim, a altura da edificação aumentou de 15 m para 48 m. Além disso, o percentual de doações de áreas públicas, como a área institucional e o Fundo de Terras, nos futuros loteamentos que integram a OUC, poderão ser localizados fora da área do parcelamento, mas com obrigatoriedade de ser dentro do perímetro da OUC. Essa alteração é benéfica, pois possibilita a aglomeração de áreas públicas, ao invés de haver a doação de áreas segregadas por cada parcelamento.



Mapa 14 - OUC Osório de Paiva

Fonte: Elaborado pela autora

A **OUC Lagoa do Sapiranga** também é recente, com lei aprovada em 2015, e sua implantação ainda não foi iniciada. É a única proposta protagonizada pelo poder público e tem o objetivo de implantar parte do Parque Urbano da Lagoa da Sapiranga, integrando-a ao Sistema de Áreas Verdes do Município (FORTALEZA, 2015b). A OUC está localizada na Zona de Interesse Ambiental da Sabiaguaba e segue exatamente o mesmo perímetro dessa zona. Assim como a área da OUC Osório de Paiva, a área no entorno da Lagoa da Sapiranga também ainda não é valorizada pelo setor imobiliário, mas possui potencial para tanto.

A lei define novos padrões de parcelamento, de ocupação e de uso do solo. As quadras, em casos excepcionais, poderão ter dimensões acima de 250 m, e o índice de aproveitamento foi alterado em certas áreas.¹⁴³ A OUC também propõe mudanças na adequação do uso do solo, prevendo a implantação de atividades mediante

¹⁴³ Apenas nas quadras lindeiras às avenidas Engenheiro Leal Lima Verde e Maestro Lisboa, o índice de aproveitamento máximo foi alterado de 0,5 para 1,0, mediante outorga onerosa. Vale ressaltar que estas avenidas são limites para a Zona de Ocupação Moderada, que permite o índice máximo de 1,5.

outorga onerosa de alteração de uso. A adequação e implantação das atividades por classe foram delimitadas e zoneadas por setores.

Ademais, a OUC Lagoa da Sapiranga é a primeira a propor a utilização de Cepac, o qual ainda necessita de regulamentação municipal para entrar em vigência.



Mapa 15 - OUC Lagoa da Sapiranga

Fonte: Elaborado pela autora

Nesse contexto, percebe-se que as OUCs têm um papel fundamental na viabilização de grandes empreendimentos privados específicos, sobretudo as primeiras experiências. Acredita-se que ainda há pouca eficácia na inversão de prioridades e na promoção de projetos estruturantes que justifiquem a utilização de um instrumento tão complexo.

Das que já tiveram contrapartidas entregues — as OUCs Riacho Maceió, Jóquei Clube e Lagoa Papicu — são restritas à apenas uma gleba, com área equivalente a cerca de 200.000,00 m². Das que ainda não iniciaram a implantação de contrapartidas, a OUC Sítio Tunga também possui as mesmas características dessas três, ou seja, restrita à uma gleba.

Nesses casos, podemos afirmar que tais operações se assemelham mais às experiências anteriores ao Estatuto, que, conforme vimos, estavam ligadas a áreas menores e tinham o objetivo de flexibilizar parâmetros urbanísticos pontuais.

Embora amparadas pelos planos diretores, as áreas onde foram propostas as OUCs são de iniciativa privada, com exceção das OUCs Jóquei Clube e Lagoa da Sapiranga. Ou seja, percebe-se que o empreendedor privado definiu seus interesses e a prefeitura executou a articulação institucional para implementá-las lançando mão das alterações de parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas. Porém, mesmo que tais contrapartidas trouxessem benefícios sociais, é importante salientar que, principalmente nos casos iniciais, os projetos não fizeram parte de transformações urbanísticas estruturais para a cidade; foram, na verdade, projetos pontuais que, para serem viabilizados, precisavam de alterações nas leis urbanísticas.

Atualmente, Fortaleza está em processo de regulamentação de um instrumento que pode vir a substituir a utilização pontual das OUCs: a outorga onerosa de alteração de uso.¹⁴⁴ Este instrumento funciona como uma cobrança em função de alterações de uso do solo, valendo para modificações nas classificações viárias, classes de uso, gabarito, afastamento, entre outros.

Já nos casos mais recentes, como as OUCs Osório de Paiva e Lagoa do Sapiranga, se percebe um movimento para ampliar socialmente o uso do instrumento, pois essas operações estão em áreas de ainda pouca valorização do setor imobiliário, sendo extremamente necessária a intervenção pública para promover melhorias.

A seguir, serão aprofundadas as Operações Urbanas Consorciadas Jóquei Clube e Lagoa do Papicu, as quais estão diretamente relacionadas com a construção de shoppings centers na cidade.

¹⁴⁴A outorga de alteração de uso é definição de área no plano diretor, “[...] nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (BRASIL, 2011).

06

Estudos de casos

6. Estudos de casos

A cidade de Fortaleza, escolhida como estudo de caso, destaca-se entre as cidades com mais operações urbanas consorciadas em andamento no Brasil. Das sete operações com projetos de lei aprovados, três possuem contrapartidas entregues, e, destas, duas estão diretamente relacionadas com shoppings *centers*, comprovando a força que esses elementos possuem para a implantação de políticas urbanas. São os exemplos da OUC Jóquei Club e a OUC Lagoa Papicu, as quais serão os estudos de caso da pesquisa aprofundados neste capítulo.

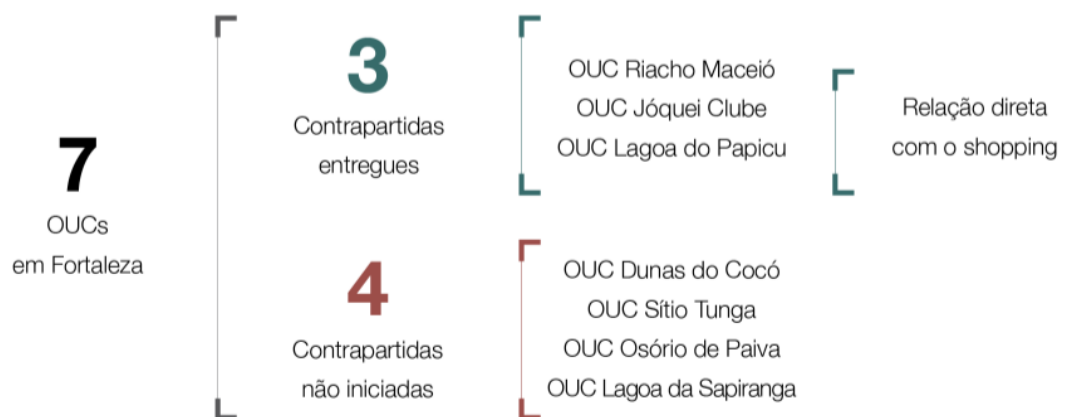


Figura 11 - Diagrama das OUCs em Fortaleza
Fonte: Elaboração própria

O percurso metodológico para a análise das duas operações urbanas foi iniciado a partir dos requisitos mínimos exigidos no plano de operação pelo Estatuto da

Cidades, conforme explanado no capítulo 03. Dessa forma, será possível discutir em que medida as OUCs cumprem o papel social definido pelo Estatuto.

Vale ressaltar, também, que os requisitos vão ser analisados de forma descritiva, pois a compreensão de que a lei abordou ou não certo requisito é subjetiva, cabendo diferentes interpretações.

6.1. OUC Jóquei Clube - North Shopping Parangaba

A OUC Jóquei Clube, aprovada em 2007 pelo Projeto de Lei nº 9.333, está inserida no bairro Jóquei Clube e foi implantada para viabilizar a construção do Hospital da Mulher, a partir da parceria com a Sociedade Jockey Clube Cearense, proprietária do terreno. A OUC também possibilitou a construção do North Shopping Jóquei e de seis torres residenciais.

O bairro Jóquei Clube tem este nome devido ao antigo Jóquei Clube, que foi desativado em 2007. O bairro fica localizado a oeste da cidade, eixo historicamente marcado pela baixa valorização imobiliária em relação ao eixo leste.

O entorno do bairro é caracterizado por comunidades de assentamentos precários, como é o caso da ZEIS¹⁴⁵ do Pici e da ZEIS no bairro Couto Fernandes. Além disso, os conjuntos habitacionais para baixa renda também fazem parte do entorno, como o Conjunto Ceará¹⁴⁶.

O bairro Jóquei também fica vizinho ao maior campus da Universidade Federal do Ceará, o Campus do Pici¹⁴⁷, e próximo ao Aeroporto Internacional de Fortaleza. Nas adjacências do bairro Jóquei, também fica o bairro Parangaba, o qual possui maior centralidade e tem sido alvo de investimentos privados e públicos (ver Mapa 16).

¹⁴⁵ Zona Especial de Interesse Social de Ocupação.

¹⁴⁶ Projeto da COHAB do Ceará no início da década de 1970.

¹⁴⁷ O Campus do Pici é o maior campus da Universidade Federal do Ceará, com 212 hectares.



Mapa 16 - Localização macro do bairro e da OUC Jóquei Clube

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao esgotamento sanitário, de acordo com o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário de 2014¹⁴⁸, 100% do bairro possui cobertura de esgotamento sanitário.

A área não possuía um mercado consumidor atrativo para o setor imobiliário¹⁴⁹, porém, conforme já visto, o setor imobiliário passou a investir com mais intensidade no "segmento econômico"¹⁵⁰ nos anos 2000, devido, entre outros fatores, à

¹⁴⁸ Plano Municipal de Saneamento Básico de Fortaleza. Convênio de cooperação técnica entre companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e agência reguladora de Fortaleza (ACFOR) - 2014.

¹⁴⁹ O rendimento médio da população economicamente ativa acima dos 18 anos não é alto, fica na média de R\$ 1.000,00 (mil reais), e nas comunidades de baixa renda do entorno, entre R\$ 900,00 (novecentos reais) e R\$ 600,00 (seiscentos reais). Em bairros de maior rendimento, como o Meireles, esse valor chega a R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Fonte: IBGE Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

¹⁵⁰ Conforme já citado, segmento econômico é a denominação utilizada pelo mercado imobiliário para segmento voltado à produção de imóveis destinados à população de 3 a 10 salários mínimos (SHIMBO, 2010 apud RUFINO, 2012).

ampliação das linhas de financiamento e ao maior poder aquisitivo da classe assalariada.

Além disso, os investimentos imobiliários no bairro Jóquei foram bastante influenciados pela proximidade com o bairro Parangaba, de maior centralidade¹⁵¹.

O bairro Parangaba foi alvo de matérias de jornais colocando-o como bairro promissor do mercado imobiliário, além da implantação de um novo shopping center, o shopping Parangaba, lançado em paralelo com o North shopping Jóquei. Em entrevista, a diretora do Grupo Marquise, responsável pelo shopping Parangaba, afirma que:

[...] o maior incentivo [o de implantar um shopping na Parangaba] diz respeito à área de influência da região, que atinge outros 20 bairros da cidade. 'Acreditamos que o shopping estará bem localizado para 48% da população de Fortaleza, o que nos permite prever um fluxo diário de 80 mil a 100 mil pessoas', explica¹⁵².

Parangaba em foco. Mercado imobiliário de olho no potencial do bairro



Figura 12 - Matéria de jornal com a manchete da Parangaba

Disponível em: <<http://www.construanegocios.com.br/artigos/exibir.php?noticia=2557>>.

Acesso em: 09 jan. 2017.

¹⁵¹ Recentemente, o hoje denominado North Shopping Jóquei foi denominado por várias matérias de jornal como North Shopping Parangaba.

¹⁵² Matéria do *Diário do Nordeste*, no dia 07.03.2013. Disponível em: <<https://goo.gl/RfVzTP>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

Nesse contexto, o setor de shoppings, como já visto no Capítulo 04, em seu período de expansão, passou a focar na classe C e em bairros pouco explorados pelos centros de compras. No Ceará, o representante da Aloshop¹⁵³ afirmou que:

Existe uma imensa demanda reprimida que só está sendo explorada agora (em relação à classe C) [...]. Ao meu ver, as pessoas com maiores condições financeiras estão até se afastando um pouco dos shoppings, pois tendem a evitar tumultos e comprar seus produtos fora do País. Aqui elas só compram presentinhos.¹⁵⁴

Além disso, o bairro Parangaba foi alvo de investimentos públicos de mobilidade. O bairro, que já possui um terminal rodoviário, teve a implantação da estação de metrô que compõe a linha sul do METROFOR, finalizada em 2013 (ver Mapa 17).

¹⁵³ Associação de Lojistas de Shopping.

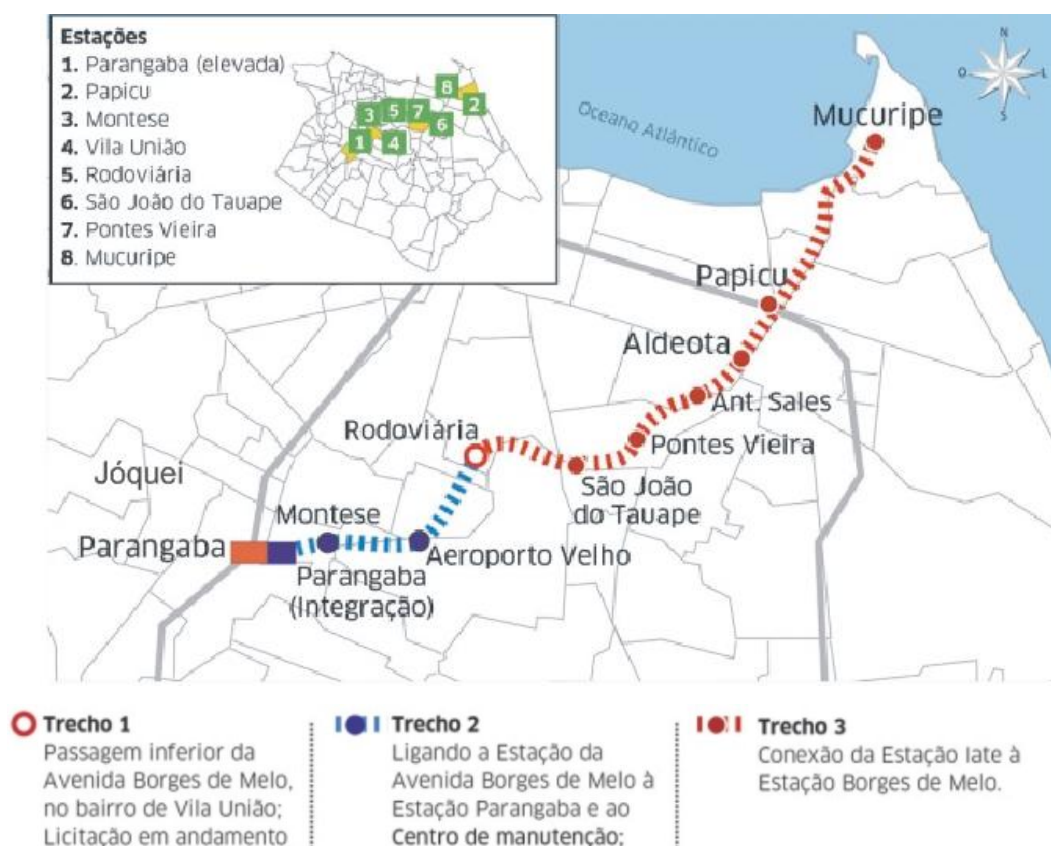
¹⁵⁴ Matéria do *Diário do Nordeste* no dia 07 de março de 2013. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/fortaleza-vive-um-novo-boom-de-shoppings-1.212045>>. Acesso em: 12 dez. 2016.



Mapa 17 - Mapa das linhas de metrô de Fortaleza
Disponível em: <<http://www.seinfra.ce.gov.br>>. Acesso em: 09 jan. 2017

O bairro também teve a implantação do Veículo Leve sob Trilhos (VLT), com um ramal que vai da Estação Borges de Melo à Parangaba, inaugurada em 2016, equivalente a 70% do trecho 2¹⁵⁵ (ver Mapa 18).

¹⁵⁵ Vale ressaltar que as obras do VLT deveriam ter sido inauguradas para a Copa de 2014, de todos os trechos, mas apenas parte do trecho 2 foi concluída.



Mapa 18 - VLT em Fortaleza

Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/trecho-do-vlt-ficara-pronto-dentro-de-um-ano>>. Base: Secretaria Estadual de Infraestrutura (SEINFRA)
Acesso em: 09 jan. 2017

Portanto, o terreno de mais de 230.000 m² onde se localizava o Jóquei Clube, que já era interessante para o setor imobiliário, tornou-se ainda mais atrativo com o *boom* no ramo dos imóveis.

Vale ressaltar que, antes da aprovação da OUC, a prefeitura já havia editado o Decreto nº 12.202, em 6 de junho de 2007, que declarava a desapropriação de parte do terreno do Jóquei Clube para fins de utilidade pública, com a pretensão de construir o Hospital da Mulher (ALBUQUERQUE, 2015). Este decreto foi revogado com aprovação da OUC no final do mesmo ano.

A parceria público-privada foi firmada com a Sociedade Jóquei Clube, porém a Diagonal Construções¹⁵⁶, que posteriormente comprou o terreno da Sociedade Jóquei Clube, esteve por trás de todo o processo de implantação da OUC.

¹⁵⁶ Construtora e incorporadora local.

Em entrevista¹⁵⁷, o sócio-diretor da Diagonal, João Fiúza, afirmou que, ao saber do decreto de desapropriação do terreno, contactou a prefeitura para dar a ideia da parceria público-privada, afirmando que seria bom para o poder público, visto que este não teria que gastar dinheiro com o processo de desapropriação.

Dessa forma, aliando-se ao interesse da prefeitura através da gestão da prefeita Luizianne Lins, foi consolidada a parceria público-privada. Ou seja, a OUC foi o instrumento que tornou viável a construção de um hospital que já era promessa de campanha da prefeita, ainda em 2004, e não era viabilizado.

As atribuições públicas estiveram associadas às mudanças na Lei de Uso e Ocupação do Solo, modificações do índice de aproveitamento e fração do lote (ver Tabela 13).

Portanto, a principal alteração foi no parcelamento do solo, no qual o remanejo e a desafetação das áreas possibilitaram que as doações de terras, advindas de um parcelamento já aprovado¹⁵⁸, pudessem ser computadas na mesma quadra, a fim de compor uma quadra maior para o bem público. Além disso, foi possibilitada a construção de uma superquadra com dimensões superiores aos 250 metros definidos na lei vigente (ver Mapa 19).

Como contrapartida, a iniciativa privada doaria mais 7.125,25 m², para, assim, constituir a área total da quadra necessária para o hospital. "[...] A prefeitura justificou a manobra pela economia aos cofres públicos municipais da ordem de R\$ 8,5 milhões, em razão da substituição do processo de desapropriação pela doação reparcelamento viabilizados pela OUC" (ALBUQUERQUE, 2015, p. 150).

Dessa forma, o novo parcelamento possibilitou a definição de quatro quadras: uma com a implantação do Hospital da Mulher, e as outras três quadras para a Sociedade Jockey Clube Cearense, onde foram construídos o shopping e os prédios residenciais.

¹⁵⁷ Entrevista feita por telefone, no dia 18/01/2017, com o sócio-diretor João Fiúza.

¹⁵⁸ Já havia um parcelamento aprovado em parte do terreno, o loteamento Parque São Cristóvam.

Objetivos da OUC Jôquei Clube

Permitir o reparcelamento de parte do terreno (Loteamento Parque São Cristóvam) e o loteamento da área restante, onde se situa o Jockey Clube Cearense

Possibilitar a implantação do Hospital da Mulher em área localizada no perímetro do Loteamento Parque São Cristóvam

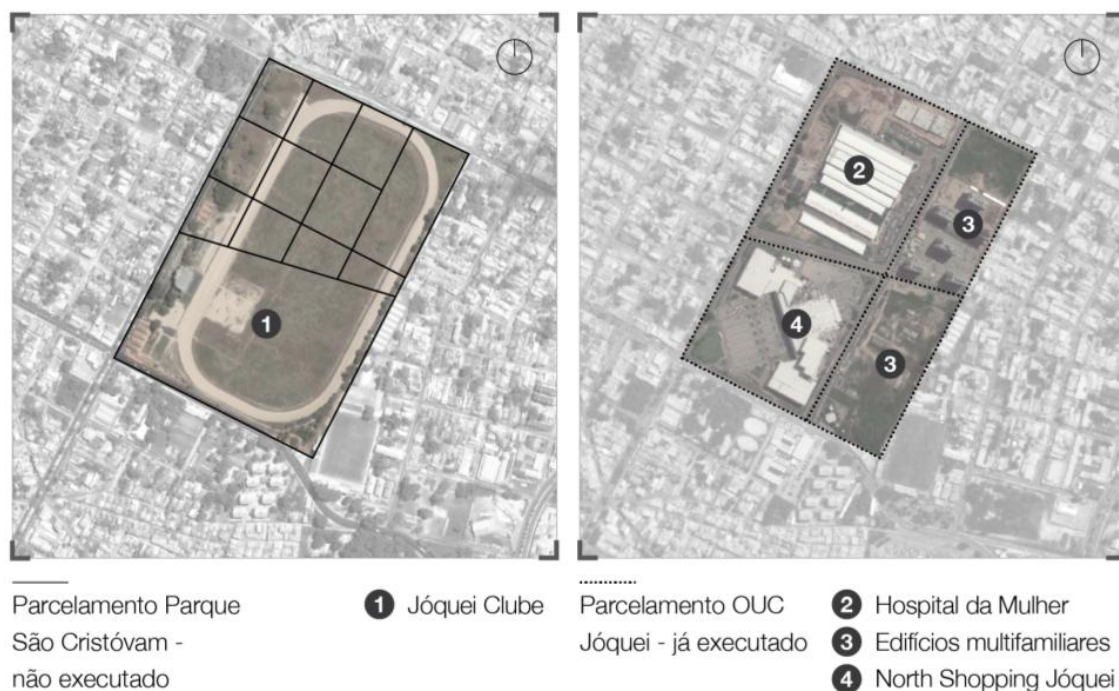
A desafetação e permuta da área de praça e ruas localizadas no Loteamento Parque São Cristóvam, com o fim de haver a relocação das áreas públicas e o novo traçado viário

Incrementar a ocupação ordenada do espaço urbano local através de construção residencial e de equipamento de saúde

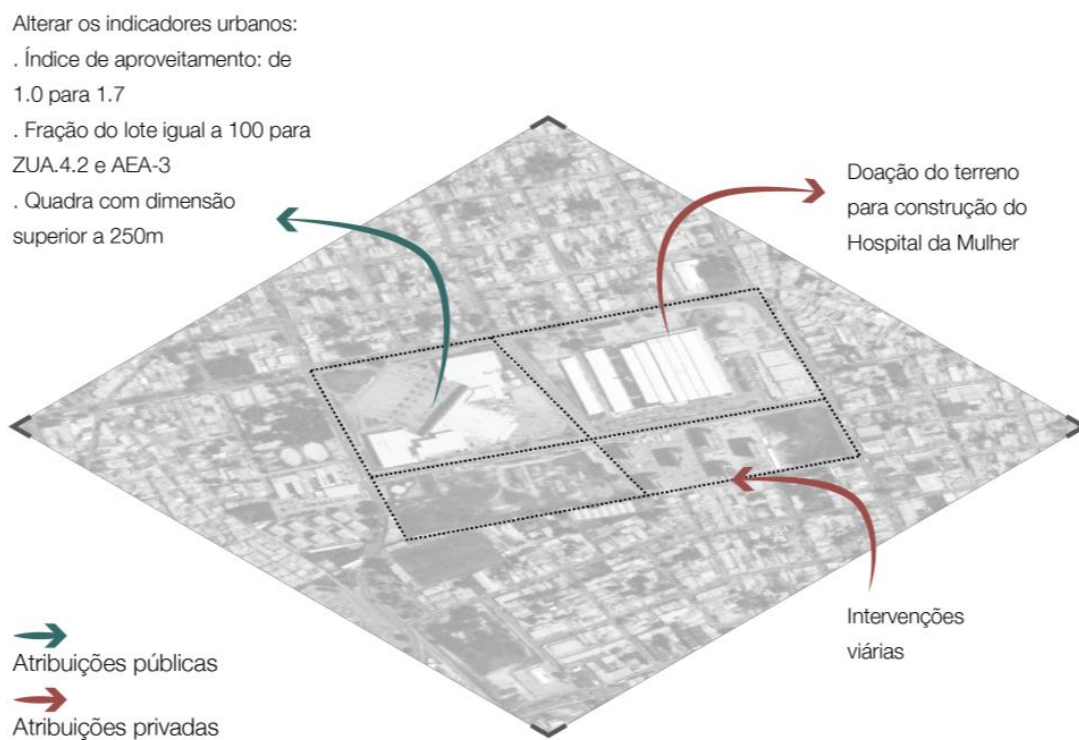
Melhorar a fluidez do tráfego com a implantação de novas vias de circulação

Benefícios públicos / sociais	Benefícios para a iniciativa privada
Viabilização de terreno bem localizado para a implantação do Hospital	Flexibilização de parâmetros urbanísticos: índice de aproveitamento de 1.0 para 1.7 na ZUA.2 e de 1.0 para 1.5 para AEA-3 e fração do lote igual a 100 para ZUA.4.2 e AEA-3. / Possibilidade de superquadra com dimensões acima de 250m
Reestruturação do sistema viário	Valorização fundiária com a implantação do Hospital
Atribuições do setor público	Atribuições da iniciativa privada
Revogar o Decreto nº 12.202, de 06 de junho de 2007, que declara para fins de desapropriação parte da área ocupada pelo Jockey Clube Cearense	Promover o reparcelamento da área e implantar o sistema viário definido nas diretrizes emitidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF)
Desafetar as áreas públicas inseridas no loteamento Parque São Cristóvam	
Permitir que as áreas doadas fruto do parcelamento sejam agrupadas em um único terreno para possibilitar a implantação do Hospital	Doar e remanejar ao município as áreas públicas relativas às exigências da lei de parcelamento
Alterar os indicadores urbanos: índice de aproveitamento de 1.0 para 1.7 na ZUA.2 e de 1.0 para 1.5 para AEA-3 e fração do lote igual a 100 para ZUA.4.2 e AEA-3	Doar ao município de Fortaleza, por ato de liberalidade, a área de 7.175,25 m ²

Tabela 13 - Síntese das definições e atribuições contidas na lei da OUC
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Albuquerque (2015) e Fortaleza (2007)



Mapa 19 - Implantação da OUC Jockey Clube
Fonte: Elaboração própria. Base: Google Earth



Mapa 20 - Síntese das principais contrapartidas
Fonte: Elaboração própria

Após a aprovação da operação, a Sociedade Jockey Clube vendeu o terreno para a Diagonal Engenharia por um valor divulgado, na época, de 22,5 milhões (ALBUQUERQUE, 2015, p. 151).

No começo de 2008, a Diagonal Construções iniciou o processo de aprovação do projeto arquitetônico do North Shopping Jóquei, associado ao grupo North Empreendimentos¹⁵⁹, empresa de shoppings local que, por sua vez, fez parceria com a Ancar Ivanhoe¹⁶⁰, empresa canadense do ramo de shoppings.

Vale ressaltar que, até então, os produtos imobiliários que ocupariam as quadras não estavam definidos. Na lei da OUC, não é citada a construção do shopping ou de qualquer outro produto imobiliário privado.

O sócio-diretor da Diagonal, em entrevista, afirmou que o estudo para implantação do shopping foi feito após a compra do terreno, sendo assim, este não era planejado desde o início da parceria público-privada.

No processo de aprovação do shopping, houve alguns empecilhos, pois a área se localizava na zona de influência aeroportuária e, a princípio, o uso de shopping caracterizado como Polo Gerador de Tráfego (PGT) era inadequado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo¹⁶¹.

¹⁵⁹ O grupo North Empreendimentos é uma empresa cearense consolidada na concepção e administração de *shoppings*. A empresa inaugurou, em 1991, o seu primeiro shopping, o North Shopping Fortaleza. Em 2012, iniciou uma parceria com a Ancar Ivanhoe para a administração de três shoppings que até então existiam e para a construção do North Shopping Jóquei. Atualmente, a Ancar Ivanhoe é dona de todos os North Shoppings no Ceará, com exceção do North Shopping Sobral, que continua na administração da North Empreendimentos.

¹⁶⁰ "A Ancar Gestão, que é uma controlada da Ivanhoe Cambridge, começou a administrar os três shoppings que até então existiam, que eram o North Shopping Fortaleza, North Shopping Maracanaú e Via Sul Shopping. Em seguida, nós começamos a sociedade para construir o North Shopping Jóquei. De repente, a Ancar Gestão ficou com os quatro. No final de 2013, já tinham sido incorporadas as ações do North Shopping Maracanaú e parte do Via Sul. E ano passado [2014], em novembro, nós concluímos tudo". Entrevista de Sergio Gomes, dono da North Empreendimentos / SGPar, ao jornal *O Povo*. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/paginasazuis/2015/10/19/noticiasjornalpaginasazuis,3520910/o-comerciante-dono-de-shopp-ing.shtml>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

¹⁶¹ O parecer do Comando da Aeronáutica (COMAR) foi favorável à construção do *shopping* (ver anexo B), contudo, a Procuradoria Geral Municipal (PGM) afirmou que a aprovação na COMAR não se vinculava a questões de uso do solo, sendo a CNDU/SEINF o órgão competente para tal aprovação. A PGM ainda frisou que a construção do *shopping* não estava contemplada nos objetivos formulados pela lei da operação urbana, porém, visto que era um projeto classificado como PGT, a competência para emitir parecer técnico seria da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), embasados pela CNDU/SEINF. A Procuradoria Geral do Município também ressaltou que a área é uma Operação Urbana Consorciada, e, por isso, tem um marco regulatório próprio, sendo possível fazer exceções às leis urbanísticas existentes (ver anexo C).

Além disso, a alteração dos parâmetros urbanísticos na lei da OUC, principalmente da dimensão da quadra acima de 250 metros, foi essencial para viabilizar o shopping, que não poderia ser construído nas condições normais de uso e ocupação do solo.

No início de 2012, o North Shopping Jóquei foi lançado, juntamente com os complexos de edifícios multifamiliares, o Lagoa Jóquei Ville e o Vivenda Jóquei Ville, que totalizam seis torres residenciais.¹⁶²



Figura 13 - Imagem dos empreendimentos da OUC Jóquei Clube

Disponível em: <<http://www.fjconsultoria.net.br/v2/images/stories/03.jpg>>. Acesso em: 25 fev. 2016

Para os empreendimentos residenciais, a Diagonal fez parceria com a Rossi¹⁶³, incorporadora nacional. Tal processo consolidou a tendência de os empreendimentos de shoppings serem lançados sob a forma de conjuntos de uso misto, ampliando a lucratividade.

¹⁶² Atualmente, parte do terreno foi vendido, pois o sócio-diretor da Diagonal afirmou que não era mais lucrativo – pela valorização que o terreno teve – lançar empreendimentos residenciais conforme previsto.

¹⁶³ A Rossi, incorporadora e construtora de abrangência nacional, já tinha histórico de se associar com a Diagonal, empresa cearense, para a produção de empreendimentos imobiliários.

6.1.1. Análise do plano de operação

Definição da área atingida (de quem foi o interesse?)

A definição da área, para além da demarcação de perímetro e limites, leva-nos à discussão sobre: de quem partiu a iniciativa de delimitação da área, de quem foi o interesse?

No caso da OUC Jóquei, autores como Cavalcanti (2014) e Albuquerque (2015) afirmam que partiu da iniciativa pública o interesse pela operação. Na presente pesquisa, mesmo que a possível ideia de parceria possa ter surgido, inicialmente, pelo empresário da Diagonal, também afirmamos que o interesse da OUC foi de iniciativa pública, principalmente devido ao decreto de desapropriação editado poucos meses antes da operação.

A área da OUC atualmente está inserida na Zona de Requalificação Urbana I (ZRU-1), que compõe a Macrozona de Ocupação Urbana¹⁶⁴. Esta zona caracteriza-se:

[...] pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos, pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; destinando-se à requalificação urbanística e ambiental, à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade e à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo dos imóveis não utilizados e subutilizados (FORTALEZA, 2009).

É uma zona que visa maior atuação do poder público, com demandas sociais básicas e obras de mobilidade nas proximidades, sendo a Operação Urbana Consorciada um instrumento urbanístico citado no PDP-For 2009 como passível de aplicação para esta zona¹⁶⁵.

Por outro lado, o mercado imobiliário também tinha interesses na região, visto a disponibilidade da terra e a proximidade com o bairro Parangaba, que sofria forte valorização imobiliária.

¹⁶⁴ Vale ressaltar que, na época de aprovação da Lei da OUC, o zoneamento ainda se baseava pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996. Hoje, o zoneamento compete ao PDP-For 2009.

¹⁶⁵ Vale ressaltar que a área não é delimitada como prioritária para o uso da OUC, porém o instrumento está indicado como passível de utilização na zona em questão.

Nesse contexto, acredita-se que a definição da área teve influência a partir das necessidades da prefeitura municipal, que, aliada aos interesses privados, proporcionou a parceria público-privada, iniciando um possível equilíbrio de interesses desejado nas operações urbanas consorciadas.

Programa básico de ocupação da área

O programa básico de ocupação da área é um item importantíssimo para a abrangência da operação. Visto a complexidade do entorno – que está inserido em uma zona com precariedade de serviços e equipamentos urbanos; pela presença de imóveis subutilizados e a incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários; além das obras de mobilidade –, entende-se que o programa de ocupação deveria ser complexo e abrangente frente a essas questões.

Contudo, o programa foi definido principalmente a partir de questões que viabilizaram a implantação do hospital, focados no parcelamento do solo, juntamente com a alteração de novos índices e fração do lote que beneficiariam o empreendimento privado.

Não houve um aprofundamento em termos de desenho urbano, com análise de distribuição de usos. Inclusive as atividades implantadas na área, como o shopping e os edifícios residenciais, não estavam previstas na lei da operação, foram definidas posteriormente.

Acredita-se que a escala da OUC – relativamente pequena, com cerca de 230.000,00 m² –, somada ao objetivo de viabilizar um projeto pontual, dificultou um programa de ocupação de caráter mais amplo.

Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação

Seguindo a mesma linha de raciocínio do programa de ocupação, é possível dizer que o programa de atendimento econômico e social está restrito apenas à implantação do hospital.

Visto que esse item está relacionado “[...] ao destino da população moradora e usuária da região sobre a qual incidirá a operação” (BRASIL, 2002, p. 83), focando

na necessidade de garantir que a população de baixa renda não seja "expulsa" após a operação, pode-se dizer que não houve medidas com esse objetivo.

O fato de existirem duas ZEIS nas proximidades que não foram contempladas na operação – a ZEIS do Pici e a ZEIS no bairro Couto Fernandes – é um indício de que o programa de atendimento econômico e social poderia ter sido mais amplo. Vale ressaltar que as ZEIS são zonas prioritárias para a utilização do instrumento da OUC.

Finalidade da operação

Visto que a finalidade da operação refere-se à "[...] definição precisa e clara daquilo que se quer como produto final da operação" (BRASIL, 2002, p. 83), esta deve estar apoiada no objetivo da operação, constituindo um instrumento que promova a "[...] implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área" (ibidem).

É possível afirmar que a finalidade da operação foi bem definida, indo para além de uma simples atividade de controle urbano, pois a construção do hospital corresponde a tais requisitos.

Estudo de Impacto Vizinhança

A OUC Jóquei Clube não implementou o EIV¹⁶⁶, visto que a partir desse estudo são obtidas informações para a participação da sociedade civil. Através dele, conselhos, câmara dos vereadores, moradores envolvidos e outros agentes terão informações mais sólidas sobre a viabilidade econômica, social e urbanística da operação. Além disso, o EIV serve como aparato para a definição de contrapartidas.

No entanto, vale ressaltar que o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ainda não é regulamentado por lei municipal em Fortaleza. Essa foi a justificativa de a Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do EIV¹⁶⁷ ainda não ser um instrumento recorrente.

¹⁶⁶ Vale ressaltar que a informação da não realização do EIV foi auferida pela Prefeitura, que afirmou que o estudo não foi realizado, e pela entrevista, por telefone, com o sócio-diretor da Diagonal. Contudo, Albuquerque (2015) afirma que na OUC Jóquei houve a realização do EIV.

¹⁶⁷ Essa justificativa foi dada pela secretária de urbanismo, em entrevista para a autora. Alegam que, atualmente, este instrumento está em via de regulamentação para ser utilizado em operações urbanas mais recentes.

Contrapartida a ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores.

As contrapartidas exigidas foram, principalmente, a doação da área de 7.125,25 m² para a prefeitura e a construção das alterações viárias. No acervo da prefeitura não foi encontrado nenhum memorial de cálculo mais aprofundado de como foram definidas as contrapartidas.

As contrapartidas devem: i) capturar a valorização em função dos investimentos realizados; ii) capturar investimentos necessários para viabilizar as transformações urbanísticas (BRASIL, 2002).

Em relação ao primeiro ponto, não foram encontrados cálculos que dimensionassem a real valorização da área em função da realização da OUC, principalmente frente ao investimento público da construção do hospital. Ou seja, fica o questionamento se realmente houve a captura da valorização em função dos investimentos realizados.

Há de se pontuar que a iniciativa privada também se beneficiou com a implantação do Hospital da Mulher, que favorece diretamente o shopping pelo fluxo de pessoas, porém isso não foi cobrado aos empreendedores privados e nem à população diretamente envolvida no entorno.

Já em relação ao segundo ponto, é possível afirmar que foram capturados parte dos investimentos necessários para viabilizar as transformações urbanísticas – no caso a construção do hospital –, pois houve a doação de área. Além disso, não há dúvidas de que a contrapartida cumpriu sua função social, visto que algumas delas, em outros casos de operação, muitas vezes beneficiam o próprio empreendimento, possuindo pouca função social¹⁶⁸.

Vale ressaltar que as alterações dos parâmetros urbanísticos são descritas na lei como forma de "[...] compensação pelo recebimento da doação da área de 7.175,25 m²". Ou seja, na ótica do plano da OUC, visto que a área total do terreno restante para a iniciativa privada diminuiu com a doação à Prefeitura, os índices mais permissivos são justificados, sem necessidade de outorga onerosa.

¹⁶⁸ São os casos do foco nas obras viárias que, muitas vezes, funcionam mais como medidas compensatórias do que como contrapartidas.

O que se percebe é que o cálculo de contrapartidas, nesse caso, ainda é pouco preciso, sem critérios de avaliação por parte da população e da própria prefeitura.

Forma de controle da operação (Participação social)

A lei da OUC Jôquei Clube foi formulada sem o desenvolvido do EIV, sendo discutida pela Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD)¹⁶⁹ no dia 10 de março de 2008 – nesta data a lei já havia sido aprovada pela câmara dos vereadores. Também vale ressaltar que não havia nenhuma instituição ou associação de moradores ou usuários do bairro na comissão.

A participação dos usuários envolvidos foi pouco relevante no processo de formulação da lei, visto que esta já estava aprovada quando houve a comissão. Em resumo, foi constatada uma negociação direta entre a prefeitura e os investidores privados para a definição da lei, para posteriormente ser apresentada à sociedade civil em uma única audiência pública.

6.2. OUC Lagoa do Papicu - Shopping RioMar

A Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu, aprovada em 2011 pela Lei 9.857, está inserida no bairro Papicu e foi implantada para viabilizar a construção do shopping RioMar Fortaleza, juntamente com o complexo de torres residenciais e a torre de escritórios, a partir da parceria entre a Prefeitura e o Grupo JCPM.

A Lagoa do Papicu, localizada no bairro Papicu, encontra-se no eixo leste da cidade – mais valorizado que o oeste. No bairro, são localizados importantes equipamentos públicos, como o Hospital Geral de Fortaleza e o Terminal Rodoviário do Papicu. Entre os equipamentos privados, podemos citar o Hospital São Mateus e o Shopping RioMar (ver Mapa 21).

Além da proximidade aos bairros Aldeota e Cocó, o que influencia na valorização imobiliária do bairro, o Papicu é passagem para quem sai da Aldeota em direção à

¹⁶⁹ Os participantes da comissão foram: os representantes do CREA, IAB, Ministério Público Estadual, Instituto Américo Barreira, professores dos cursos de Engenharia e Arquitetura da UNIFOR e UFC, Associação Comunitária Jôquei Clube, representantes das empreiteiras Diagonal e Rossi, e representantes das Secretarias do Planejamento, Meio Ambiente e Controle Urbano e Regional III.

Praia do Futuro, principalmente através da Avenida Santos Dumont, importante eixo viário da cidade.

O bairro também abrange comunidades de baixa renda localizadas na ZEIS 1¹⁷⁰, além da comunidade Pau Fininho, localizada em área de proteção ambiental no entorno da lagoa. Inclusive há um projeto do Conjunto Habitacional Lagoa do Papicu, iniciado em 2009 e ainda não finalizado, que prevê a construção de 488 moradias, reassentando as famílias que vivem nas margens da lagoa¹⁷¹.



Mapa 21 - Localização macro OUC Papicu

Fonte: Elaboração própria

¹⁷⁰ Zona Especial de Interesse de Ocupação.

¹⁷¹ O projeto foi iniciado em 2009 e prevê a construção de 488 moradias, a realização de 134 melhorias habitacionais e a edificação de 30 pontos comerciais no espaço denominado como Conjunto Habitacional da Lagoa do Papicu, reassentando famílias que viviam nas margens da lagoa. O empreendimento é financiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (R\$ 17.890.293,46). Dessas, somente 92 moradias foram entregues, ainda na administração anterior. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-recadastramento-de-familias-do-conjunto-habitacional-da-lagoa-do>>. Acesso em: 12 jan. 2017. Vale ressaltar que, antes de finalizadas as obras de sua construção, parte do conjunto habitacional foi invadido.

Já em relação aos indicadores de infraestrutura do bairro, de acordo com o Plano Municipal de Esgotamento Sanitário de 2014¹⁷², 100% do bairro possui cobertura de esgotamento sanitário. Já o rendimento médio da população economicamente ativa, acima dos 18 anos, fica na média de R\$ 3.000,00 e R\$ 4.600,00, de acordo com IBGE¹⁷³.

Pode-se dizer que a área, antes da OUC, não possuía alto valor do m² ¹⁷⁴, mas despertava interesse do setor imobiliário pela localização estratégica e a disponibilidade de terra. Para o presidente do Sinduscon-CE na época, André Montenegro,

[...] o Papicu já estava sendo um bairro que despertava muito interesse das construtoras. Agora [após a construção do shopping] com os novos investimentos, vias de acesso fácil de ônibus e infraestrutura, é um bairro mais valorizado¹⁷⁵

Com 203.869,66 m², o terreno onde se localiza a OUC Lagoa do Papicu era uma antiga fábrica da Brahma¹⁷⁶ desativada em meados de 1999, sendo posteriormente adquirida pelo Grupo Otoch¹⁷⁷ Empreendimentos em 2003. Estima-se que o preço do terreno foi negociado em R\$ 110 milhões (ALBUQUERQUE, 2015, p. 137). Posteriormente, o Grupo Otoch Empreendimentos fez parceria com o Grupo JCPM¹⁷⁸

¹⁷² Plano Municipal de Saneamento Básico de Fortaleza. Convênio de cooperação técnica entre companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e agência reguladora de Fortaleza (ACFOR) - 2014.

¹⁷³ Os dados foram obtidos a partir das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) que compõem o bairro e seu entorno. As UDHs são áreas do setor censitário, delimitadas pelo IBGE para atender aos parâmetros da coleta e para controle cadastral. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

¹⁷⁴ Em 2011, o preço do m² era de R\$ 2.500,00. Já em janeiro de 2012, quando já havia sido aprovada a operação urbana, era em média R\$ 3.700,00. Em 2015, o preço do m² esteve em quase R\$ 5.000,00.

¹⁷⁵ Jornal da Siduscon/ce – Ano 1 – dezembro de 2014 – Edição 8. Disponível em: <<http://www.sindusconce.com.br/downloads/publicacoes/0f1b6010ffd618578e801bcc4754d97d.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

¹⁷⁶ Anteriormente, o terreno pertencia à fábrica da cervejaria Astra, do grupo J. Macêdo & Cia, que posteriormente, em 1971, foi associada à empresa nacional Brahma. Com a fusão em 1999 entre Brahma e Antártica (formando a Multinacional Ambev), uma nova fábrica foi instalada no município de Aquiraz, Região Metropolitana de Fortaleza, encerrando completamente sua produção na sede do Papicu. (ALBUQUERQUE, 2015).

¹⁷⁷ Grupo empresarial que exerce atividades no comércio, hotelaria, turismo, indústria têxtil, carcinicultura e notadamente no setor imobiliário através da Otoch Empreendimentos Ltda., há 45 anos no mercado local. (ALBUQUERQUE, 2015, p.137).

¹⁷⁸ O Grupo JCPM, pernambucano e fundador da rede Bompreço, além do *shopping* Riomar Fortaleza, inaugurou, em 2016, o *shopping* RioMar Presidente Kennedy, na zona oeste da cidade de Fortaleza. No Brasil, destacam-se os seguintes empreendimentos em diversos estados: RioMar Recife (PE), Shopping Recife (PE), Shopping Guararapes (PE), Plaza Shopping (PE), RioMar Salvador (BA), RioMar Aracajú (SE), Shopping Granja Viana (SP), Shopping Vila-lobo (SP), Salvador Shopping (BA). (ALBUQUERQUE, 2015, p. 139).

(do shopping RioMar) e a Moura Dubeux¹⁷⁹ para a viabilização do empreendimento, que ocorreu em parceria com a Prefeitura Municipal.

Em 22 de dezembro de 2011, a Lei da OUC Lagoa do Papicu foi aprovada em regime de urgência pela Câmara de Vereadores, na gestão da prefeita Luizianne Lins. A lei estabeleceu novos parâmetros urbanísticos para o terreno, visando "[...] possibilitar a implantação de equipamentos de uso coletivo não habitacionais, edificações multifamiliares e de uso misto e centro comercial de grande porte, tipo shopping center" (FORTALEZA, 2011).

Novamente, assim como a OUC Jóquei, a alteração dos parâmetros urbanísticos foi essencial para viabilizar o shopping center, que não poderia ser construído nas condições normais de uso e ocupação do solo. As principais modificações foram em relação à classificação viária e à dimensão mínima do lote, que eram empecilhos para a implantação de um shopping center (CMS de porte PGT3¹⁸⁰) nas dimensões requeridas. Ou seja, foi aprovada a dimensão da quadra superior com 250 metros e o empreendimento tipo shopping inserido em vias locais, antes proibido para essas vias.

Além disso, na área já havia sido aprovado o loteamento Planalto Nova Aldeota, com doações de terras públicas que, em condições normais, dificultavam a aprovação de outro loteamento (ver Mapa 22).

O terreno, localizado na Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP2), teve os seguintes parâmetros alterados: o índice de aproveitamento básico de 2.0 para 3.0, sem cobrança de outorga onerosa; e taxa de permeabilidade de 30% para 20%.

Dentre as contrapartidas do setor privado estão: obras viárias relativas às medidas mitigadoras dos impactos urbanos; ações sociais com realização de programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 (mil) pessoas e instalação do Instituto João Carlos Paes Mendonça¹⁸¹; manutenção e limpeza da Lagoa do Papicu;

¹⁷⁹ A incorporadora e construtora pernambucana.

¹⁸⁰ O shopping de grande porte é classificado como Comércio e serviços múltiplos, do porte PGT 3.

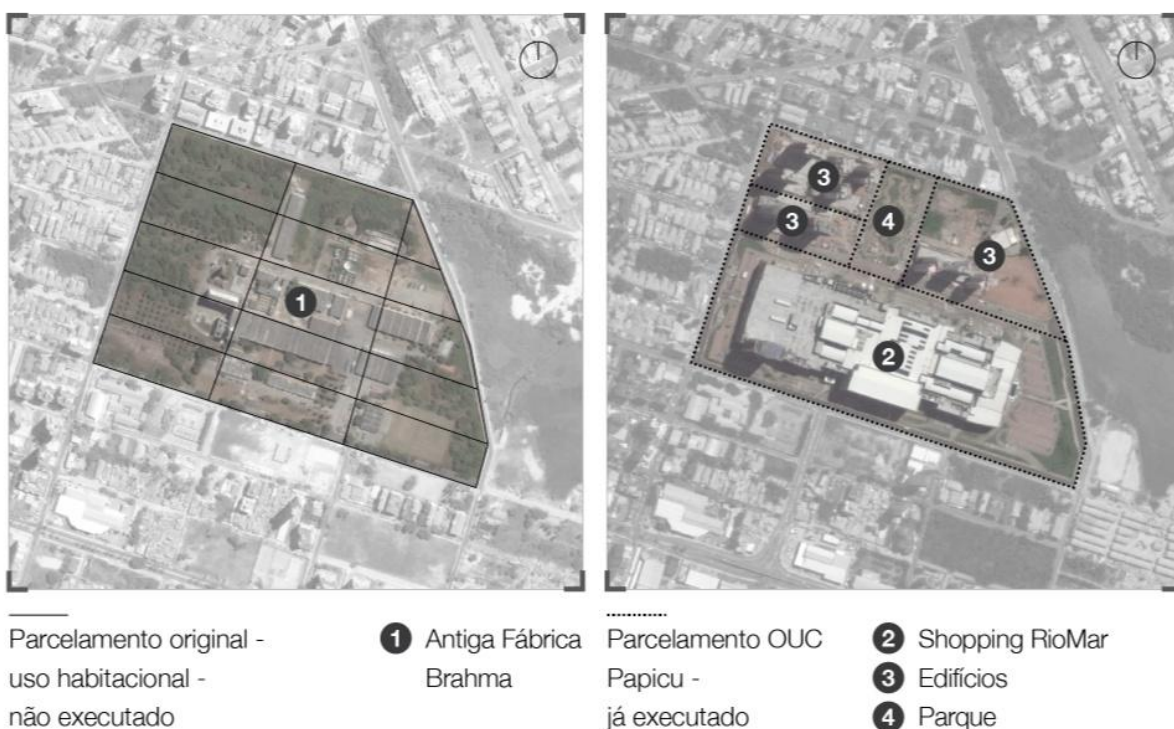
¹⁸¹ O Instituto JCPM de Compromisso Social tem como norte de suas ações elevar o potencial de empregabilidade da juventude, ampliar conhecimentos gerais, estimular a leitura e proporcionar orientação comportamental – trabalho que termina auxiliando na formação de cidadãos mais conscientes e conectados com as demandas atuais. Disponível em: <<http://www.ijcpm.com.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

e depósito de R\$ 8.000.000,00 para a Prefeitura realizar as desapropriações advindas das intervenções viárias.

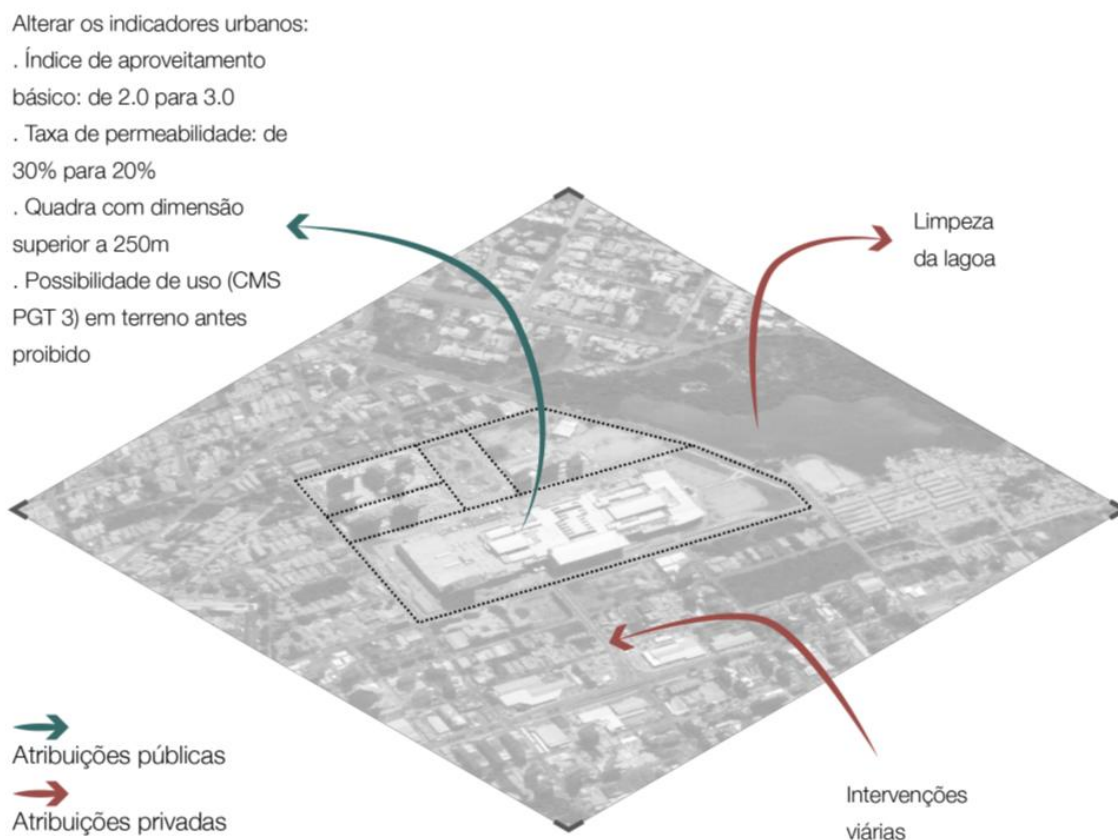
Objetivos da OUC Lagoa do Papicu	
Dotar o município de Fortaleza de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto	
Realizar programa socioeducativo e obras de interesse público	
Construir 75 (setenta e cinco) unidades habitacionais de interesse social (não foi executado)	
Fomentar a ocupação ordenada do espaço urbano local, integrante da Zona de Ocupação Prioritária (ZOP 2) através da construção dos empreendimentos	
Projeto de limpeza e manutenção da lagoa	
Alteração dos parâmetros urbanísticos	
Benefícios públicos / sociais	Benefícios para a iniciativa privada
Melhorias urbanísticas na área, como obras viárias, iluminação pública e urbanização da lagoa.	Adequação do empreendimento em vias locais, o que não seria adequado de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo em vigor.
Ações sociais: programa socioeducativo e Instituto João Carlos Paes Mendonça por 10 anos	IA de 2.0 para 3.0; taxa de permeabilidade = 30% para 20% / possibilidade de superquadra com dimensões acima de 250 metros
Atribuições do setor público	Atribuições da iniciativa privada
Redefinição e aprovação do uso do solo e de seu parcelamento	Realizar estudo de impacto de vizinhança, de impacto sobre o trânsito e impacto ambiental, quando necessário, e submeter aos órgãos competentes
Promover o licenciamento das obras caracterizadas como contrapartidas dos investidores privados, localizadas fora do perímetro da OUC	Realizar programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 (mil) pessoas
Flexibilização dos seguintes parâmetros urbanísticos: IA de 2 para 3; taxa de permeabilidade = 30% para 20%; uso de CMS PGT3 / projetos especiais em todas as novas quadras definidas, antes com seus usos proibidos	Complementar, quando necessário, as obras de micro e macrodrenagem, a melhoria do sistema público de distribuição d'água, coleta de esgoto e sistema de coleta de lixo
No termo de convênio, todas as desapropriações necessárias, ocasionadas pelas intervenções viárias, ficaram a cargo da prefeitura, arcadas com o total de R\$ 8.000.000,00 depositados pela iniciativa privada	Realizar obras de infraestrutura viária definidas pelo RIST e todos os projetos complementares relativos ao sistema viário.
	Proteção e limpeza da Lagoa do Papicu por 10 anos
	Manter e instalar unidade do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo prazo de 10 (dez) anos

Construir 75 (setenta e cinco) unidades habitacionais destinadas aos ocupantes do leito da Rua César Fonseca. No termo de convênio, a prefeitura ficou responsável pelo destino dos ocupantes e, ao invés da construção de habitações, a iniciativa privada depositaria R\$ 3.000.000,00 relativos ao trecho do leito da Rua César Fonseca

Tabela 14 - Síntese das definições e atribuições contidas na lei da OUC
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Albuquerque (2015) e Fortaleza (2007).



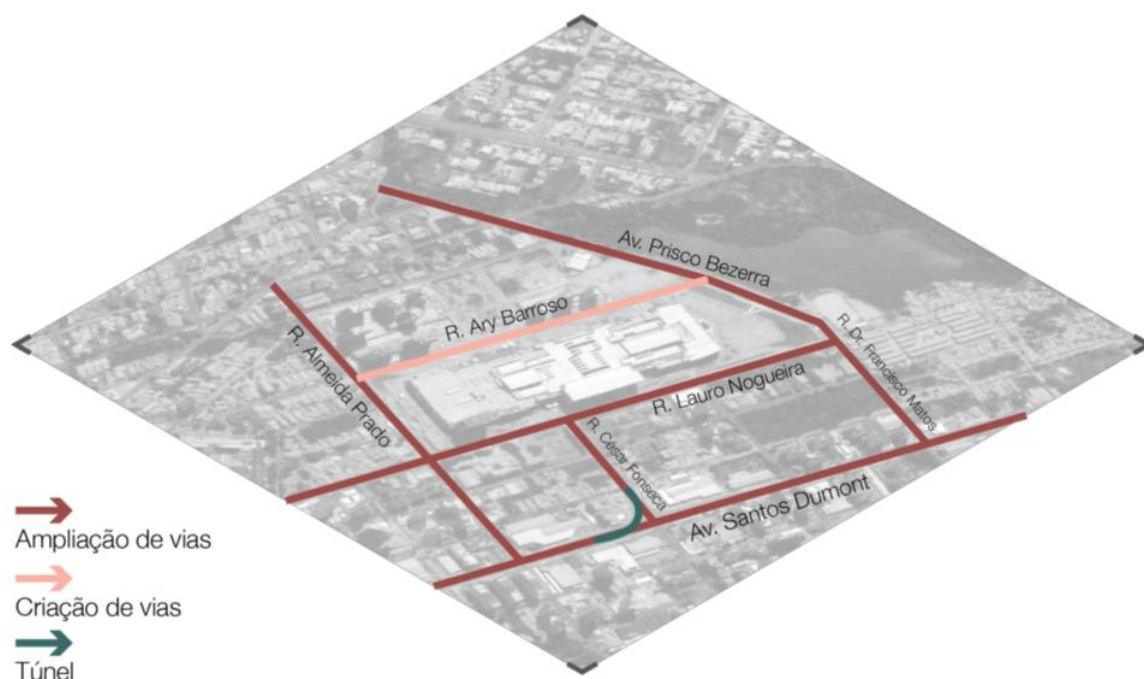
Mapa 22 - Implantação OUC Lagoa Papicu
Fonte: Elaboração própria



Mapa 23 - Síntese das contrapartidas
Fonte: Elaboração própria

Em relação ao sistema viário, foram cerca de nove itens de alterações viárias arcadas pela iniciativa privada (ver Mapa 24). Estas são fruto de medidas mitigadoras que visam diminuir os impactos da implantação do shopping, as quais acabam por favorecer o próprio acesso ao empreendimento, porém também favoreceram os usuários da região, dotando de maior integração viária, iluminação e urbanização. Além disso, em virtude do shopping, sete linhas de ônibus foram ampliadas para atender à demanda do fluxo de pessoas.¹⁸²

¹⁸² Disponível em: <<https://goo.gl/ZkURD3>>. Acesso em: 13 mar. 2017.



Mapa 24 - Principais modificações no sistema viário

Fonte: Elaboração própria.

Para a população de baixa renda moradora do bairro, as alterações viárias ocasionaram desapropriações e indenizações, visto que algumas ruas eram obstruídas com assentamento precários. O processo de desapropriação, no termo de convênio, ficou como responsabilidade da prefeitura, porém a iniciativa privada depositaria, para concretizar esta ação, cerca de 8 milhões¹⁸³ no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

De acordo com entrevista, a secretária de urbanismo Águeda Muniz afirma:

[...] sempre foi o empreendedor que teve que desembolsar mais, no Papicu houve doação posterior à lei. Havia o valor para desapropriações, mas no final das contas faltou um milhão e 400 mil e eles que bancaram.

Em relação ao empreendimento, o shopping RioMar custou ao grupo JCPM o montante de cerca de R\$ 850 milhões, sendo R\$ 610 milhões financiados pelo

¹⁸³ O processo de desapropriação acabou por onerar mais a iniciativa privada, que, com a necessidade de inaugurar o *shopping*, teve que custear, além dos 8 milhões, cerca de um milhão e 400 mil a mais. O *shopping* já estava pronto cerca de um mês antes da inauguração prevista, porém as obras viárias terminaram três dias antes devido aos atrasos com as desapropriações.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ALBUQUERQUE, 2015). O custo total das contrapartidas foi em torno de R\$ 40 milhões¹⁸⁴, ou seja, cerca de 5% do custo da obra. Desse montante, uma média de R\$ 8 milhões foram destinados ao custo das desapropriações e indenizações ocasionados pelas obras viárias.

Já o complexo residencial e empresarial de responsabilidade da Moura Dubeux é composto de seis empreendimentos residenciais, onde os apartamentos variam de 55 m² a 190 m², além de duas torres empresariais e um hotel *residence* (ver Mapa 25). O preço do m² no empreendimento varia em torno de R\$ 7.000,00.¹⁸⁵



Figura 23 – Imagem dos empreendimentos da OCU Lagoa Papicu.
Disponível em: <http://hedron.com.br/wp-content/uploads/2014/01/imagem2.jpg>. Acesso em: 09 jan. 2017

¹⁸⁴ Valor mencionado em entrevista com a secretária de urbanismo de Fortaleza.

¹⁸⁵ Preço coletado pelo site da Moura Dubeux em 12 de janeiro de 2017.



Residenciais

1 Brooklin Central Park
Apartamentos com 2 ou 3 quartos

2 Metropolitan Central Park
Apartamentos com 3 quartos,
sendo 2 ou 3 suítes

3 Madison Central Park
Apartamentos com 3 quartos,
sendo 2 suítes

10 Central Park

4 American Central Park
Apartamentos com 4 ou 5
suítes, 1 por andar

5 Soho Central Park
Apartamentos com 4 suítes

5 Broadway Central Park
Apartamentos 3 ou 4 suítes

11 Shopping RioMar

Empresariais

7 ITC Central Park I
Salas de 26m² a 560m²

8 ITC Central Park II
Salas de 26m² a 560m²

Hotel

**9 Beach Class Residence
Central Park**
Apartamentos com 1 ou 2
quartos

Mapa 25 - Complexo OUC Lagoa do Papicu e disposição dos usos
Fonte: Elaboração própria

6.2.1. Análise do plano de operação

Definição da área atingida (de quem foi o interesse?)

No caso da OUC Lagoa do Papicu, diferentemente da OUC Jóquei, pode-se dizer que a operação partiu da iniciativa privada¹⁸⁶. Os empreendedores tinham o interesse de ocupar a área, porém o uso era proibido pelas leis de uso e ocupação.

A área está inserida na Zona Preferencial de Ocupação (ZOP-2), a qual possui instrumento urbanístico indicado para a aplicação da operação urbana consorciada, porém não é uma área prioritária definida pelo plano diretor. Esta zona caracteriza-se

[...] pela disponibilidade parcial de infraestrutura e serviços urbanos e áreas com disponibilidade limitada de adensamento; destinando-se à intensificação condicionada da ocupação do solo (FORTALEZA, 2009, grifos nossos).

Programa básico de ocupação da área

Assim como a OUC Jóquei, o programa básico de ocupação da área foi definido, principalmente, a partir de questões que viabilizaram o empreendimento, visando possibilitar a aprovação do shopping *center* em desacordo com os parâmetros da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Não houve um aprofundamento em termos de desenho urbano, com análise de distribuição de atividades, principalmente porque a escala da operação foi pequena, com área de cerca de 200.000 m², e todas as modificações estiveram restritas a essa gleba.

Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação

O programa de atendimento econômico e social engloba o programa socioeducativo de capacitação profissional de mais de 1.000 (mil) pessoas que, preferencialmente, trabalharam nas obras que constituem o objeto desta Operação Urbana Consorciada.

¹⁸⁶ Cavalcanti (2014) e Albuquerque (2015) também afirmam que partiu da iniciativa privada.

A implantação e manutenção do Instituto João Carlos Paes Mendonça, pelo prazo de 10 (dez) anos, também podem ser incluídas no programa de atendimento social à população.

Vale ressaltar que não houve integração do projeto do Conjunto Habitacional Lagoa do Papicu, do Habitafor, com a operação urbana consorciada. Este projeto que está sendo implantado desde 2009 e ainda não foi concluído poderia ter sido parte da operação.

Além disso, as desapropriações ocorreram em função das intervenções viárias. As Zeis localizadas no bairro e próximas ao empreendimento, assim como o Conjunto Habitacional Lagoa do Papicu, não foram incluídas na operação.

De acordo com a entrevista, a secretária de urbanismo Águeda Muniz confirma a importância da inclusão dos assentamentos precários na operação urbana:

[...] se fosse hoje, se o convênio da operação tivesse sido fechado na nossa gestão, certamente aquilo [em relação à Comunidade Pau Fininho] deveria ter sido uma contrapartida para a cidade. Porque eu acho que ela [a operação urbana] só não é mais completa por conta de não ter pego aquela área do Pau Fininho.

Finalidade da operação

A lei define cinco finalidades para a operação, sendo a primeira delas "[...] promover transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais na área da operação". Nota-se que a finalidade é abrangente, assemelhando-se mais à definição de operação urbana contida no Estatuto do que com a finalidade de uma operação urbana específica.

Outra finalidade da OUC Lagoa do Papicu é "[...] proceder à mudança dos parâmetros urbanísticos para a área da operação, incluindo usos e índice exclusivamente no que concerne ao lote". Ou seja, isso comprova que a flexibilização de parâmetros urbanos é utilizada para justificar operações urbanas consorciadas, sendo definida como uma finalidade da operação urbana. Acredita-se que a alteração de parâmetros deveria ser utilizada como instrumento para atingir as finalidades, e não uma finalidade em si.

Estudo de Impacto Vizinhança

Mesmo ainda não regulamentado por decreto municipal específico, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi realizado na OUC Lagoa do Papicu.

A realização do EIV foi um avanço, visto sua ausência em outras operações. No entanto, devido à falta de regulamentação municipal, não há controle legal sobre o que deve conter o EIV e seu respectivo relatório.

Contrapartida a ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores

As contrapartidas exigidas em relação à infraestrutura estiveram associadas principalmente às obras viárias, que estão mais relacionadas, principalmente, às necessidades do empreendimento, mesmo que também tenham trazido benefícios à população moradora. Percebe-se que as obras se encaixam em medidas mitigadoras ou compensatórias, o que não deveria ser sinônimo de contrapartida no caso da OUC¹⁸⁷.

Através da Ata 53º da reunião de Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, que foi onde se discutiu a OUC no primeiro momento, um dos membros da comissão¹⁸⁸ levantou uma quantidade considerável de catadores de lixo na área, propondo a inclusão de um centro de triagem para resíduos sólidos com capacidade de emprego mínimo de 70 (setenta) catadores. Tal contrapartida não foi levada adiante.

Já o programa socioeducativo e a instalação do Instituto JCPM e a limpeza e manutenção da Lagoa podem ser encaixadas como uma contrapartida social mais ampla que beneficiou diretamente a população moradora e usuária do bairro.

Além disso, houve a construção do posto policial por iniciativa privada sem ser uma exigência da lei, que também se caracteriza como uma contrapartida social voluntária.

¹⁸⁷ Enfatizando que contrapartida é a denominação atribuída pelo Estatuto da Cidade para estabelecer a valoração de algo antes intangível e que passa a ter valor na medida em que terá benefício direto ou indireto com a realização da Operação Urbana Consorciada. Não é tributo nem preço público, e também não se confunde com as medidas compensatórias decorrentes do licenciamento ambiental (PRESTES, 2009, p. 85).

¹⁸⁸ Marcos Stênio Teixeira, da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES).

Forma de controle da operação (Participação social)

Assim como a OUC Jóquei Clube, as discussões com a sociedade civil sobre a OUC Lagoa do Papicu, iniciaram-se através da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD).

No dia 17 de novembro de 2011, já com a lei formulada, houve a reunião com a comissão¹⁸⁹ e, através da ata de reunião¹⁹⁰, não há registros de discordância, tendo o projeto sido aprovado em unanimidade. Também vale ressaltar que não havia nenhuma instituição ou associação de moradores ou usuários do bairro.

A participação direta dos moradores e usuários permanentes foi inexistente no processo de formulação da lei, e também não foi definido um controle gestor próprio. Assim como a OUC Jóquei, constatou-se a negociação direta entre a prefeitura e os investidores privados para a definição da lei.

Em 22 de dezembro de 2012, cerca de apenas um mês depois da reunião com a comissão, o projeto foi aprovado na Câmara dos Vereadores.

¹⁸⁹ Os conselheiros presentes foram os representantes da: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); Universidade Federal do Ceará (UFC); Autarquia Municipal de Trânsito (AMC); Câmara de Dirigentes Lojistas CDL; Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE); Secretaria Executiva Regional I, II, III, IV, VI; A Secretaria do Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAN); Procuradoria Geral do Município (PGM).

¹⁹⁰ Ata da 53ª Reunião da CPPD.

7. Considerações Finais

No decorrer da pesquisa pudemos verificar a relação das parcerias público-privadas instrumentalizadas pela Operação Urbana Consorciada na implantação de shoppings centers em Fortaleza. Almejou-se entender em que medida um instrumento desta magnitude estava sendo aplicado em conformidade com o Estatuto da Cidade, quando utilizado para viabilizar empreendimentos privados específicos, como os shoppings centers.

Para tanto, no início da pesquisa, contextualizamos as parcerias público-privadas, que foram implementadas no contexto urbano em um cenário de reestruturação econômica e produtiva em meados do século XX. Esse processo começou nos países desenvolvidos e fortaleceu o uso de shopping centers nas intervenções urbanas.

No Brasil, desde a década de 1980, as operações urbanas através de parcerias público-privadas são recorrentes. Contudo, no capítulo 03, constatou-se que tais experiências foram criticadas pela falta de retorno social mais amplo, estando, muitas vezes, associadas à flexibilização de parâmetros urbanísticos em projetos pontuais. Como exemplos citamos as Operações Interligadas em São Paulo, as Operações Urbanas em Belo Horizonte, as Operações Concertadas em Porto Alegre, entre outras.

A partir da regulamentação do Estatuto da Cidade, em 2001, surgiram as Operações Urbanas Consorciadas, que buscam, na teoria, equilibrar os benefícios públicos e privados na implantação de transformações urbanas estruturais. Esse instrumento,

de acordo com o Estatuto, deve tratar não apenas de novas regras urbanísticas, mas de toda uma reconstrução do tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade, apontado pelo Plano Diretor.

Para entender com mais profundidade o panorama atual das Operações Urbanas Consorciadas, realizou-se, ainda no capítulo 3, um levantamento com as quantidades de OUCs nas capitais brasileiras. O resultado de maior relevância deste foi o destaque de Fortaleza na quantidade de operações realizadas e em estudo: é a capital que mais faz uso desse instrumento, com sete OUCs aprovadas.

Também foi pesquisada a situação das Operações Urbanas Consorciadas e a sua relação com shoppings centers. Das vinte e quatro OUCs implantadas ou em andamento nas capitais brasileiras, cinco possuem vinculação com shoppings centers. Destas cinco, duas são em Fortaleza e estão ligadas diretamente à viabilização desses empreendimentos.

Ou seja, além de Fortaleza ser a capital com mais Operações Urbanas Consorciadas do País, possui a particularidade de utilizar o instrumento para viabilizar os referidos empreendimentos.

A partir dessa conexão, no capítulo 4 procurou-se entender a relação dos shoppings centers com o mercado imobiliário. Foi contextualizada a forte relação desses centros comerciais com o *boom* imobiliário de meados 2007 no Brasil. Ademais, foram abordadas as parcerias público-privadas nesse cenário.

Percebeu-se que, por um lado, a PPP possibilita a alteração de parâmetros urbanos, facilitando a implantação desses grandes centros comerciais; por outro; através das contrapartidas exigidas pelo poder público, há um benefício social que é usado como justificativa para esses arranjos.

No capítulo 5, por sua vez, foi abordada a relação da expansão urbana de Fortaleza com os shoppings centers e a evolução das Operações Urbanas Consorciadas na cidade.

De início, imaginava-se que o uso da OUC para viabilizar projetos pontuais poderia ser algo recorrente nas capitais brasileiras. Contudo, constatamos que essa

utilização é, principalmente, uma especificidade de Fortaleza, não se apresentando claramente no contexto nacional; talvez por isso a capital cearense apresente uma quantidade de Operações Urbanas Consorciadas aprovadas acima da média.

Arriscamos afirmar que Fortaleza utiliza da Operação Urbana Consorciada de maneira mais semelhante às operações anteriores ao Estatuto, ou seja, mais com o objetivo de alterar parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas do que de promover “transformações urbanísticas estruturais”, conforme a definição contida no Estatuto.

Ao observar também a especificidade de Fortaleza no uso das OUCs para implantar shoppings centers, no capítulo 6 procurou-se analisar — em dois estudos de caso de OUCs com shoppings centers — em que medida o instrumento estava sendo aplicado de acordo com os pressupostos do Estatuto da Cidade.

Dessa forma, foram utilizadas as OUCs Jóquei Clube e Lagoa do Papicu, que possuem vínculo direto com a construção de shoppings centers. Assim, foi realizada uma análise a partir dos sete requisitos definidos pelo Estatuto para um plano de operação. Na Tabela 15 tem-se uma síntese das análises em relação ao cumprimento de cada requisito.

Requisitos	OUC Jóquei Clube	OUC Lagoa Papicu
Definição da área atingida (de quem é o interesse?)	Iniciativa pública. Área restrita a uma gleba de 230.000,00 m ² e que não é prioritária pelo Plano Diretor.	Iniciativa privada. Área restrita a uma gleba com cerca de 200.000,00 m ² e que não é prioritária pelo Plano Diretor.
Programa básico de ocupação	Hospital / shopping / edifícios multifamiliares. Pouco abrangente, restrito à gleba, Definido visando à implantação do hospital.	Complexo multiuso. Pouco abrangente, restrito à gleba. Definido para possibilitar aprovação do shopping center.
Programa de atendimento econômico e social	Hospital. Pouco abrangente, restrito à gleba. Não houve a inclusão das ZEIS nas proximidades da operação.	Programa socioeducativo e Instituto JCPM. Não houve integração com projetos habitacionais da prefeitura e com as ZEIS existentes na área.
Finalidade da operação	Finalidade da operação foi bem definida.	A alteração de parâmetros urbanísticos foi citada como uma finalidade, o que não deveria ser.
EIV	Não foi realizado.	Foi realizado.

Contrapartida	Cálculo de contrapartidas pouco preciso, sem critérios de avaliação por parte da população e da própria prefeitura.	A maior parte do aporte financeiro de contrapartidas esteve relacionado a obras viárias.
Forma de controle da operação	Participação social pouco relevante. Não foi definido um conselho gestor próprio.	Participação social pouco relevante. Não foi definido um conselho gestor próprio.

Tabela 15 - Síntese da avaliação na OUC Jóquei e na OUC Lagoa do Papicu
Fonte: Elaboração da autora

No que concerne à **definição da área e de quem foi o interesse**, a OUC Jóquei é umas das poucas em Fortaleza de iniciativa pública, e mesmo assim constatou-se que a operação foi pouco abrangente, limitando-se a uma gleba específica. Além disso, a área não constava como prioritária no plano diretor, mesmo que na zona o instrumento fosse citado como passível de uso.

No caso da OUC Lagoa do Papicu, a iniciativa foi privada, pois eram necessárias alterações no uso do solo para implantar o shopping. O terreno, que possuía uma localização estratégica, também era uma área carente de investimentos públicos, com amplas questões de vulnerabilidade social, principalmente de moradia. Existia, nesse caso, componentes para a realização da operação. Apesar disso, acredita-se que por não ter sido inicialmente de iniciativa pública, articulada com planejamento municipal mais amplo, a operação foi pouco abrangente.

Percebe-se que as duas OUCs são restritas a uma gleba com cerca de 200.000,00 m². Essa dimensão espacial pequena acaba por impedir que alguns requisitos sejam mais abrangentes.

Temos como exemplo disso o **programa de ocupação da área**, que, nos dois casos, ficou restrito à gleba. No caso da OUC Jóquei, o programa de ocupação ficou restrito ao uso do hospital. O próprio shopping center, que impactou fortemente a área, não estava previsto na lei. Na OUC Lagoa do Papicu, apesar de os usos já estarem definidos em lei, não houve um aprofundamento em termos de desenho urbano, com análise de distribuição de atividades no entorno da gleba.

No quesito de **programa de atendimento social e econômico**, as ações também foram pouco abrangentes, principalmente no caso da OUC Jóquei, que se restringiu ao hospital.

Visto que os dois bairros estão localizados em áreas com precariedade de serviços, incidência de assentamentos precários e obras de mobilidade, entende-se que o programa de ocupação deveria ser mais complexo e abrangente. Além disso, em nenhum dos casos as ZEIS foram contempladas na operação, mesmo sendo zonas prioritárias para o uso do instrumento.

No caso do bairro Papicu, até hoje o programa de 2009 do Habitafor não foi implementado, e a operação pouco ajudou nesse sentido. O montante financeiro de R\$ 8.000.000,00, pago para desapropriações, estava relacionado apenas às desapropriações geradas pelas obras viárias.

Um dos itens da **finalidade da operação**, no caso da OUC Lagoa do Papicu, era a alteração de índices urbanísticos que possibilitassem a implantação do shopping, comprovando que a flexibilização de parâmetros urbanos é utilizada para justificar Operações Urbanas Consorciadas.

Em relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a OUC Jóquei não implementou o estudo, descumprindo a exigência feita pelo Estatuto. Já a OUC Lagoa do Papicu realizou o estudo por iniciativa própria, visto que o EIV ainda não é regulamentado por lei municipal em Fortaleza.

No que diz respeito às **contrapartidas**, o ponto mais crítico para esta pesquisa é o fato de que o método de definição das contrapartidas foi pouco detalhado no plano de operação. Percebe-se que a equação econômico-financeira não é bem definida; não está na lei. Com isso, não se pode auferir com precisão se houve equilíbrio entre os valores das contrapartidas e os benefícios oferecidos pelo poder público.

Outro ponto a destacar é que a definição de contrapartidas ocorre apenas em função dos incentivos concedidos na legislação urbana, e não em relação à valorização imobiliária, deixando muito a desejar na questão de captura da mais-valia. O caso da OUC Jóquei é um exemplo: a valorização imobiliária que o hospital iria proporcionar na área e a influência deste no fluxo de pessoas para o shopping não foi em nenhum

momento avaliada na lei. Pelo contrário, o empreendimento privado foi beneficiado com os índices urbanísticos mais permissivos, por ter cedido parte do terreno para o hospital.

No caso da OUC Lagoa do Papicu, o principal montante das contrapartidas esteve focado em obras viárias, as quais, mesmo que também tenha trazido benefícios à população, são frutos de medidas mitigadoras que não deveriam ser consideradas contrapartidas. Além disso, tais obras focaram no empreendimento, isto é, não se relacionaram com as obras de mobilidade planejadas para a região, como o VLT e o próprio terminal rodoviário.

Nas duas OUCs, a **participação social** foi pouco relevante. Na OUC Jóquei aconteceu apenas uma audiência pública, e a lei foi aprovada em regime de urgência.

As questões aparentemente técnicas da operação devem ser debatidas com a comunidade, havendo uma partilha do poder de decisão. Vale ressaltar que a participação social, além de ser um dos requisitos do plano de OUC, alimenta todo o Estatuto da Cidade. A pouca importância dada a este requisito é crucial, pois pode fazer com que a operação seja pouco eficiente do ponto de vista social.

Nesse cenário, percebe-se que ainda há que se avançar no que se refere à implantação de Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza. A OUC, nesses dois casos, distanciou-se de alguns pressupostos do Estatuto da Cidade, principalmente por visar à implantação de empreendimentos pontuais, restritos a uma gleba específica.

O empenho na atração da iniciativa privada para intervenções urbanas é essencial, porém é de suma importância manter um equilíbrio entre os interesses públicos e privados, por isso recomenda-se a utilização dos critérios existentes na regulamentação do Estatuto.

O instrumento tem potencial para dividir o ônus da urbanização e servir como ferramenta de justiça social. Para atingir tal objetivo é preciso, no primeiro momento,

que esteja menos vinculado às flexibilizações das leis de uso e ocupação do solo em projeto pontuais e passem a abranger áreas de maior escala, integrando-se às necessidades locais.

Referências

- ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano**: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaios FEE, Porto Alegre, (16) 2: 510-555, 1995.
- ABUAUAD, Ricardo. **Uma nova imagem para Les Halles**. ArchDaily Brasil, Traduzido por Camilla Sbeghen. 2014.
- ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. **Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. **A reprodução da metrópole: o projeto Eixo Tamanduatehy**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo. 2011
- ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera; ZIONI, Silvana. Avaliação das Políticas Urbanas. In: ALVIM, Angélica Tanus Benatti; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (orgs). **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie e Romano Guerra Editora, 2010.
- ARAÚJO, Cristina. **Terra à vista! O litoral brasileiro na mira dos empreendimentos imobiliários turísticos**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo. 2011
- ASHWORTH, G.J; VOOGD, H. **Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning**. London, 1990.
- BALDIN, J.R.B. **A evolução do capital imobiliário nacional no Setor de shopping centers a partir de 1980**. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, 2012.
- BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002.
- BERNAL, Maria Cleide C.. **A Metrópole Emergente**: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC/ Banco do Nordeste do Brasil S.A., 2004. 221 p.:il.
- BERNARDINO, Raquel Ludermin. **Recife-mercadoria e direito à cidade**: a operação urbana consorciada Joana Bezerra. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). UFPE, Recife, 2015.
- BIANCARELI, André Martins; LODI, Ana Luiza. **Financiamento ao setor imobiliário**. Convênio: BNDES/ FECAMP/ CECON-IE-UNICAMP/ IE-UFRJ - Campinas, setembro de 2009.

BNDES setorial, n.12, jul. 1995 - Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1995 - n. Semestral. ISSN 1414-9230 Periodicidade anterior: quadrimestral até o n. 3.

BORJA, J. e CASTELLS, M. **As cidades como atores políticos**. Revista Novos Estudos. São Paulo, Cebrap, n.45, p.152-166, jul. 1996.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. . – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei Federal 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. (Estatuto da Cidade), 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo- Editora 34, 2ed, 2015.

CAMPOS, Candido Malta. SOMEKH, Nádía. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001. p 173-184.

CARLOS, Ana Fani. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. In: Crise Urbana, Ana Fani Carlos (Org.), São Paulo. 2015.

CASTELLO BRANCO, Carlos Eduardo et al. **Setor de shopping center no Brasil: evolução recente e perspectivas**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 26, p. 139-189, set. 2007.

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE)**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

CHESNAIS, F. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano: entre discusso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Caminhos para o centro**: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: 2004. (p.23-60).

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – IGC/UFMG, Belo Horizonte, 2010.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da. A formação histórica da metrópole e principais tendências de desenvolvimento.

PEQUENO, Renato (org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

DEL RIO, Vicente. **Voltando às origens**: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. *Arquitextos*, n. 15, ago. 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp091.asp>. Acesso em: 31 jan 2010.

DIÓGENES, Beatriz H.N. **A centralidade da Aldeota como expressão da dinâmica intra-urbana de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

EPSTEIN, G. **Financialization, rentier interests, and central bank policy**. PERI *Conference on Financialization of the World Economy*, 7-8 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.umass.edu/peri/pdfs/fin_Epstein.pdf>. Acesso em: 26 out 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro 35(1):119-144, Jan. /Fev. 2001.

FARIAS, Alexandre. **O reflexo do investimento estrangeiro direto no mercado de Shopping Centers no Brasil**. Dissertação - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

FERREIRA, João Sette. MARICATO, Ermínia. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?**. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras, Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, p.215-250, 2002.

FIX, Mariana. **A “fórmula mágica” da “parceria”**: Operações Urbanas em São Paulo. Publicado em Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3. 2000.

_____. **São Paulo cidade global**: os fudamentos finaceiros de uma miragem. Boitempo. 2007.

FORTALEZA, P.M. **Plano Diretor Desenvolvimento Urbano**. Fortaleza, 1992.

_____. **Plano Diretor Participativo**. Fortaleza, 2009.

FRÚGOLI JR., Heitor; PINTAUDI, Silvana M. **Shoppings Centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1992.

GALVANESE, Horacio Calligaris. Legislação urbanística: outorga onerosa e operações urbanas consorciadas. In: VARGAS, Heliana; ARAUJO, Cristina. **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. Barueri, São Paulo: Manole, 2014.

GARREFA, Fernando. **A evolução da indústria de shopping centers no brasil: tendências recentes**. In: II Cincici - Colóquio Internacional sobre comércio e cidade: uma relação de origem. Anais. São Paulo, 2008.

_____. **Shopping Centers: de centro de abastecimento a produto de consumo**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011

_____. Shopping center e conjunto de uso misto. In. **Arquitetura e Mercado Imobiliário** / Org. Vargas , Araújo – SP: Manole, 2014

HARVEY. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume. 2005

_____. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Annablume. 2008

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola. 2004

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013

LEMONS, Mario Luiz Freitas; ROSA, Sergio Eduardo Silveira da. **O segmento de shopping centers no Brasil e o BNDES**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 17, p. 171-186, mar. 2003

LIPIETZ, Alain. **Globalização, reestruturação produtiva e impacto intra-urbano**. In: Pólis nº 27, agosto de 1996. p 11-16.

MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea** : um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP. – São Paulo, 2010.

MALERONKA, 2015 - Apresentação BID - cedida pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA).

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades – Alternativas para a crise urbana**. 4.ed - Petrópolis, RJ: Vozes, 2011a.

_____. **Metrópoles Desgovernadas**. Revista Estudos Avançados - Vol.25 no.71 - São Paulo - Jan./Apr. 2011b.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ed.- Petrópolis, Rj : Vozes, 2014.

MEYER, Victor. **A dominação do capital fictício**. Gazeta Mercantil, 8 de janeiro de 1998. Disponível em: www.centrovictormeyer.org.br. Acessado em: 25.10.2016

MILIOS, John. SOTIROPOULOS, Dimitris P. **Financeirização: Disciplina do Mercado ou Disciplina do Capital?**. Conferência Understanding the Economic Crisis: The Contribution of Marxist Approaches. 2009.

MONTADON, Daniel Todmann. **Operações Urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo. USP, São Paulo, 2009.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades**: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2014.

MUNIZ, Águeda. **Intervenções urbanas em espaços de desvalia. Transformar para valorizar**. Tese (Doutorado) Universidade do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia, Programa de pós graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012.

NOBRE, E. A. C. (2004) **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades**. In: II Seminário Internacional da LARES. São Paulo: LARES.

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Dissertação (Mestrado - Faculdade de Direito Universidade de São Paulo). USP, 2011.

OLIVEIRA, Daniel Almeida. **Globalização econômica, Direito da Cidade - constitucional e a nova aplicação dos instrumentos urbanísticos**. Revista de Direito da Cidade, vol.06, nº02. ISSN 2317-7721 p. 22-34. 2014.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A Metrópole Híbrida: O papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEQUENO, Renato. Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato. **Transformações da Ordem Urbana**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Operação Urbana Consorciada no Estatuto: Possibilidade de ser Instrumento de Projetos de Revitalização de Centro Urbanos In: Brasil. Ministério das Cidades. **Operações urbanas: anais do seminário Brasil - França**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Revista Estudos Avançados - vol.17 no.47 São Paulo Jan./Apr. 2003.

ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística no Brasil conquistas e desafios de um modelo em construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção de espaço em Fortaleza.** Tese de doutorado São Paulo, 2012.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas Consorciadas. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades. Anexo: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANDRONI, Paulo. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. In: Brasil. Ministério das Cidades. **Operações urbanas: anais do seminário Brasil - França.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SANTOS, Angela Maria; COSTA, Claudia Soares; CARVALHO, Rodrigo Estrella de. **O crescimento dos shopping centers no Brasil.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 4, p. [221]-236, set. 1996.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** Editora da Universidade de São Paulo - 5ed., São Paulo, 2009.

SOMEKH, Nadia. Operação Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: Limites e possibilidades. In: Brasil. Ministério das Cidades. **Operações urbanas: anais do seminário Brasil - França.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. **A produção do espaço público no projeto urbano Eixo Tamanduatehy** (Santo André, SP). Arquitextos, São Paulo, ano 11, n. 122.04, Vitruvius, jul. 2010

WANG, Chunsong. **Waterfront Regeneration.** 2008. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/7222338/Waterfront-Regeneration>.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 8.ed - Petrópolis, Vozes, 2013.

VARGAS, Heliana C. **Espaço Terciário: o lugar, a arquitetura e a imagem do comércio.** São Paulo: SENAC, 2001

VARGAS, Heliana C.; CASTILHO, Ana Luisa H. (Orgs). **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.** 3º ed - Barueri, SP: Manole, 2015.

VENTURA, Consuelo da Cunha. **Operações interligadas uma nova forma de gestão do uso do solo. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR,** 1997.

VOSGUERITCHIAN, Andrea Bazarian. **Infraestrutura e projetos de regeneração urbana**. Tese (Doutorado - Área de Planejamento Urbano e Regional) - FAUUSP. São Paulo, 2015.

sites acessados:

<http://www.abrasce.com.br>

<http://cnae.ibge.gov.br>

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

<http://www.opovo.com.br/>

<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/>

<http://www.mouradubeux.com.br/>

<http://fipezap.zapimoveis.com.br/>

<https://www.agenteimovel.com.br/>

<http://www.fortaleza.ce.gov.br/>

<http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>

<http://portal.seuma.fortaleza.ce.gov.br/>

Anexo A

ANEXO A

Questionário enviado às capitais brasileiras através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-sic).

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?
2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac?
3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?
4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?
5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?
6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?
7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Capitais que NÃO responderam:	
1- Aracajú	5- Goiânia
2- Belém	6- Palmas
3- Cuiabá (res. parcialmente)	7- Rio de janeiro
4- Florianópolis	



BELO HORIZONTE

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Resposta da sua manifestacao junto a Ouvidoria-Geral do Municipio de Belo Horizonte

1 mensagem

Ouvidoria-Geral do Municipio de Belo Horizonte <tag.ouvidoriageral@pbh.gov.br>

24 de outubro de 2016 10:19

Para: marinahissa@gmail.com

=====
NAO RESPONDA ESTE E-MAIL. SUA RESPOSTA NAO SERA RECEBIDA.
=====

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICIPIO
OUVIDORIA-GERAL DO MUNICIPIO
Espaco de dialogo entre o cidadao e a Administracao Publica

Prezada Sra. Marina Cavalcante Hissa:

Ref.: Manifestacao no 147685.

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano - SMAPU, atraves da Gerencia de Legislacao e Gestao Urbana - GLGU, encaminhou as informacoes solicitadas:

1. Teve ou tem projeto de lei de Operacao Urbana Consorciada?

O Municipio de Belo Horizonte nao tem, ate o momento, nenhuma operacao urbana consorciada em vigor. No primeiro semestre de 2016 foi concluido e aprovado pelo Compur o Estudo de Impacto de Vizinhanca da Operacao Urbana Consorciada Antonio Carlos/Pedro I - Leste/Oeste e, atualmente, encontra-se em elaboracao o projeto de lei referente a operacao, com previsao de conclusao ainda este ano. A referida OUC preve a utilizacao de Cepacs.

2. Se sim, qual o nome da OUC, o numero do projeto de lei e quando foi instituido? Teve a utilizacao de Cepac?

- Respondida na questao anterior.

3. Antes da regulamentacao da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operacoes urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?

Alem das operacoes urbanas consorciadas, o Plano Diretor do Municipio de BH preve, em seu art. 66, o instrumento das Operacoes Urbanas Simplificadas, assim descrito:

Art. 66 - A Operacao Urbana Simplificada, sempre motivada por interesse publico, destina-se a viabilizar intervencoes tais como:

- I - tratamento urbanistico de areas publicas;
- II - abertura de vias ou melhorias no sistema viario;
- III - implantacao de programa habitacional de interesse social;
- IV - implantacao de equipamentos publicos;
- V - recuperacao do patrimonio cultural;
- VI - protecao ambiental;
- VII - reurbanizacao;
- VIII - amenizacao dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida;
- IX - regularizacao de edificacoes localizadas em area nao parcelada oficialmente.
- IX - regularizacao de edificacoes e de usos;
- X - requalificacao de areas publicas.

O instrumento das "operacoes urbanas simplificadas", instituido em 2010, sucedeu, em moldes semelhantes, as "operacoes urbanas", previstas no Plano Diretor desde 1996. Desde 2014, por meio do decreto 15.758, foi estabelecido procedimento especifico para a realizacao de operacoes urbanas simplificadas no municipio.

4. Se sim, qual o nome da operacao urbana, o numero do projeto de lei e quando foi instituido?

Foram varias as operacoes urbanas aprovadas nesses moldes. Nesse sentido, sugerimos que o acesso aos projetos de lei seja feito pela pagina de busca no site da Camara Municipal (www.cmbh.mg.gov.br), a partir da palavra chave "Operacao Urbana".

5.O plano diretor municipal preve areas para Operacoes Urbanas Consorciadas?

Sim. Os Anexos IV e IV-A do Plano Diretor (Lei no 7.165/96) identificam areas para o desenvolvimento de Operacoes Urbanas Consorciadas. O material esta disponivel no site da Camara Municipal, na pagina de busca de legislacao.

6. Em algumas das operacoes urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusao de shopping center?

Algumas operacoes urbanas previram a geracao de potencial construtivo que foram, em seguida, utilizados na expansao de shopping centers.

7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Lei no 10.954/16 - Operacao Urbana Simplificada da Av. Francisco Deslandes e Adjacencias;

Lei no 9.959/10 - Operacao Urbana da Savassi;

Lei no 9.568/08 - Operacao Urbana Parque Linear Bulevar Andradas;

Lei no 8.728/03 - Operacao Urbana Conjunto Arquitetonico da Avenida Oiapoque.

Favor participar da Pesquisa de Satisfacao da Ouvidoria-Geral do Municipio:

<https://ouvidoriageral.pbh.gov.br/tag/Consultamanif140315.dll>

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,

Saulo Amaral
Ouvidor do Municipio



PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E URBANISMO
GABINETE DO SECRETÁRIO
Avenida Benjamin Constant, 1318 - Centro
CEP 69301020 - Boa Vista - RR
Fone: (95) 3623-1952

BOA VISTA

OFÍCIO N. 30585/2016/GAB/SMOU

NIS 105901

Boa Vista-RR, 26 de outubro de 2016.

A Sua Senhoria a Senhora
Controladora Geral **Ana da Silva Ziegler**
Controladoria Geral do Município
Boa Vista-RR

Assunto: **Portal da Transparência Chamado no eSIC de MARINA CAVALCANTE HISSA**

Senhora Controladora,

1. Em atenção ao Ofício n. 28716/2016, datado de 06/10/2016, cumpre-nos informar a Vossa Senhoria que, após consulta à Procuradoria Geral do Município e à Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Município (EMHUR), o município de Boa Vista não tem elaborado o Projeto de Lei de Operação Urbana Consorciada.

Atenciosamente,

Raimundo Maia Morais
Secretário Municipal de Obras e Urbanismo



Documento assinado por **RAIMUNDO MAIA MORAIS**, Secretário de Obras e Urbanismo (SMOU) em 31/10/2016 09:29:43



Documento aprovado por **RAIMUNDO MAIA MORAIS**, Secretário de Obras e Urbanismo (SMOU) em 31/10/2016 09:30:01

O documento pode ser conferido no site <http://civico.pmbv.rr.gov.br> em "[Autenticidade de Documentos](#)" informando o código **10590100000305852016**.



BRASÍLIA

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

[Sistema Acesso a Informação] - Pedido Respondido

1 mensagem

e-sic@cg.df.gov.br <e-sic@cg.df.gov.br>

6 de outubro de 2016 15:42

Responder a: nao-responder@cgu.gov.br

Para: marinahissa@gmail.com

Prezado(a) Senhor(a),

Seu pedido de acesso à informação foi analisado e teve resposta na data de 06/10/2016, cujo teor segue transcrito abaixo.

Dados do pedido

Protocolo: 00390.000116/2016-78

Solicitante: MARINA CAVALCANTE HISSA

Prazo de Atendimento: 26/10/2016 23:59:59

Tipo de resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição da solicitação: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema. 1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada? 2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac? 3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas? 4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído? 5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas? 6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? 7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center? Desde já, obrigada pela atenção. Marina Hissa

Resposta

Olá MARINA CAVALCANTE HISSA, Por meio da Manifestação, protocolada no Sistema e-Sic, sob o nº 00390000116201678, Vossa Senhoria solicita informações acerca da utilização do instrumento da OUC - Operação Urbana Consorciada no DF. Em 2014 foi feito um estudo preliminares por meio de um grupo de técnicos da Segeth sobre a ocupação irregular no centro de Ceilândia, na CNN 1 e 2, ao qual se chegou a conclusão que essa operação seria uma solução viável para promover o ordenamento da sua ocupação. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) também já prevê esse tipo de ação e o Plano Diretor Local da Ceilândia, que é do ano de 2000, também já indicava a realização de um Projeto Urbanístico Especial para essa porção da cidade de Ceilândia. Sendo assim, vale registrar que até o momento não houveram avanços significativos, e que estamos no plano dos estudos e da viabilidade técnica. Agradecemos sua participação social. Colocamo-nos a disposição para maiores esclarecimentos que se fizerem necessários. Atenciosamente, Equipe Ouvidoria Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH

Importante: no caso de indeferimento de acesso a informação, poderá ser interposto recurso através do sistema no prazo de 10 (dez) dias, conforme disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei nº 12.527/2011.

Visite o [sítio](#) para obter maiores informações.

Agradecemos o contato!

A informação contida nesta mensagem de e-mail, incluindo quaisquer anexos, é de uso exclusivo do destinatário e pode conter informações confidenciais e/ou privilegiadas. Se você não é o destinatário designado, qualquer uso, cópia, divulgação, veiculação ou distribuição é estritamente proibida. Caso você tenha recebido esta mensagem por engano, por favor, notifique o remetente imediatamente, respondendo este e-mail, e apague esta mensagem de seu computador ou de qualquer outro banco de dados.



CAMPO GRANDE

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

ENC: Encaminhar: Pesquisa Operações Urbanas Consorciadas - UFPE

1 mensagem

Biblioteca - Planurb <estudo@planurb.capital.ms.gov.br>
Para: marinahissa@gmail.com
Cc: verabacchi@gmail.com

8 de novembro de 2016 16:34

Prezada Senhora,

Por determinação da Sr. Vera Cristina Galvão Bacchi, diretora de Planejamento Físico-Territorial deste Instituto, em atenção a seu e-mail, encaminhamos as informações solicitadas.

Atenciosamente,

Rita de Cássia Belleza Michelini

Bibliotecária CRB 1-1162

Chefe da Divisão de Documentação

Planurb

fone 3314-5169

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?

Sim.

2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac?

O município tem legislação aprovada. Não houve a utilização de CEPACs.

Lei n.4.800, de 23.12.2009: institui o Plano de Operação Urbana Consorciada do Polo Sul, e dá outras providências. Publicada no Diogrande, n. 2940, p.75-78, 29 dez., 2009.

Lei n.4.795, de 23.12.2009: institui o Plano da Operação Urbana Consorciada para implantação da Praça das Águas, junto ao Córrego Prosa, e dá outras providências. Publicada no Diogrande, n. 2940, p.58-62, 29 dez., 2009.

Lei Complementar n.156, de 04.05. 2010: institui o Plano da Operação Urbana Consorciada para Qualificação Urbanística e Ambiental nas Regiões Urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira, e dá outras providências. Publicada no Diogrande, v.13, n. 3026, p.1-3, 5 maio, 2010.

Lei complementar n.181, de 15.7.2011. Institui o Plano de Operação Urbana Consorciada para Qualificação Urbanística e Ambiental nas Regiões Urbanas do Lagoa, Imbirussu e Segredo e dá outras providências. Publicada no Diogrande, v.14, n. 3319, p.4-7, 18 jul., 2011.

Lei n.2.813, de 17.6.91: dispõe sobre o Instituto Jurídico da Urbanização Negociada. Cria o Parque Regional do Prosa. Publicada no Diário Oficial de Mato Grosso do Sul, n. 3074, p. 30-33, 1991.

3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foram implantadas operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?

Sim.

4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?

Lei n.2.813, de 17.6.91. Dispõe sobre o Instituto Jurídico da Urbanização Negociada. Cria o Parque Regional do Prosa. Publicada no Diário Oficial de Mato Grosso do Sul, n. 3074, p.30-33, 1991.

5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?

Sim.

6. Em alguma das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?

Não.

De: Gabinete Planurb [mailto:gab.planurb@gmail.com]

Enviada em: segunda-feira, 7 de novembro de 2016 09:24

Para: estudo@planurb.capital.ms.gov.br

Assunto: Fwd: Encaminhar: Pesquisa Operações Urbanas Consorciadas - UFPE

----- Mensagem encaminhada -----

De: Geaf Planurb <geaf@planurb.capital.ms.gov.br>

Data: 3 de novembro de 2016 07:21

Assunto: Encaminhar: Pesquisa Operações Urbanas Consorciadas - UFPE

Para: gab.planurb@gmail.com

----- Mensagem Original -----

De:

"marina hissa" <marinahissa@gmail.com>

Para:

Cópia:

Enviado:

Tue, 1 Nov 2016 17:19:35 -0300

Assunto:

Pesquisa Operações Urbanas Consorciadas - UFPE

Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema.

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?
2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac?
3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?
4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?
5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?
6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?
7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Desde já, muito obrigada pela atenção.

Marina Hissa



Este email foi escaneado pelo Avast antivírus.
www.avast.com



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO
ARQUIVO PUBLICO MUNICIPAL
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Documento 74-001088/2016

Resposta encaminhada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.

Questionamentos:

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?

Sim.

2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac?

Operação Urbana Consorciada Linha Verde – OUC-LV, criada pela Lei Municipal no 13.909/2011 com as alterações da Lei Municipal no 14.773/2015.

3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?

Não.

4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?

-

5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?

Sim.

6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?

Em Curitiba Shopping Center é classificado como “Comércio e Serviço Setorial”. Dentro dessa classificação existe o uso “Centro Comercial”, que para o zoneamento da cidade, entende-se como “Shopping Center”. Existem diversos zoneamentos na cidade que permitem esse uso.

Dentro da Área de Abrangência da OUC-LV também existem zoneamentos que permitem essa atividade.

Em ambos os casos, embora permitidos, a instalação dessa atividade depende, no mínimo, da elaboração de um Relatório Ambiental Prévio (RAP), ou dependendo do porte, a elaboração de um EIA-RIMA, nos quais serão apresentados os impactos e para os quais serão necessárias implantação de medidas mitigadoras e ou compensatórias.

No caso da OUC-LV, caso a metragem do empreendimento ultrapasse os parâmetros básicos, resultando em Área Construída Adicional – ACA, é necessária a compra de

Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, mas isso ocorre em função da ACA, não em função de ser um Shopping Center. Assim, qualquer atividade de uso que ultrapasse os parâmetros básicos da Lei da OUC-LV deve comprar CEPAC conforme as condições previstas.

7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Como explicado na pergunta 6, apesar da Lei da Operação em alguns zoneamentos permitir a implantação de shopping centers, sua implantação não está condicionada a nenhuma condição específica por parte da OUC-LV, a não ser a compra de CEPAC (caso haja ACA), e a elaboração de RAP ou EIA-RIMA para o empreendimento obter o licenciamento ambiental.

Dessa forma, os alvarás de shopping centers dentro do perímetro da OUC-LV não apresentam a mesma lógica de instrumentos, como as Operações Interligadas em São Paulo, na qual o instrumento era moldado para aplicação específica caso a caso.

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC

Supervisão de Implantação

Gisele Medeiros

Arquiteta e Urbanista

(41) 3250-1483

Responsável pelo parecer: Joelson Luiz do Espírito Santo - 30145 / IPPUCSAF - SUPERVISAO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Atenciosamente

Rosali Maria Zasyeki

CGIP – Central de Gestão de Informações Públicas



Gmail

JOÃO PESSOA

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

[No. 162632] Operações Urbanas Consorciadas1 mensagem

SETRANSP <sact@joaopessoa.pb.gov.br>
Para: marinahissa@gmail.com

24 de outubro de 2016 10:47

– PMJP –

Caro(a) Sr(a). MARINA CAVALCANTE HISSA,

O nosso atendimento respondeu à sua demanda N° 162632

O link para acompanhamento é: <http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/sic/view.php?e=marinahissa@gmail.com<icket=162632>

Atenciosamente,

[Principal](#) [Transparência](#) [Secretarias](#) [Licitações](#)**Acesso à Informação**

MACAPÁ

[Início](#) [Alterar Cadastro](#) [Alterar Senha](#) [Fazer Solicitação](#) [Solicitações Realizadas](#) [Sair](#)

Informação da Solicitação

DADOS DA SOLICITAÇÃO

Numero Protocolo 177/2016	Tipo Solicitação Inicial	Situação Solicitação Respondida
Data da Solicitação 06/10/2016	Previsão Retorno	Solicitação Recebida em 11/10/2016 por CHARLES ALBERT FIGUEIREDO SILVA

Solicitação

Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas: 1. Existe lei de Operação Urbana Consorciada? 2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituída a regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que não tenha o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído? 5. O plano diretor municipal prevê áreas de operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? Desde já, obrigada pela atenção. Marina Hissa

Data Resposta 08/11/2016	Respondido por Izael Oliveira Silva
------------------------------------	---

Resposta

Prezada, conforme busca realizada junto aos setores competentes, até a presente data o Município de Macapá não possui lei de Operação Urbana Consorciada. E quanto a legislação municipal, é possível ter acesso através do link: <http://macapa.ap.gov.br/plano-diretor>. Att, Equipe E-SIC.

ANEXOS

MOVIMENTAÇÕES

Data Envio	Usuário Envio	Destino	Data Recebimento
11/10/2016	CHARLES ALBERT FIGUEIREDO SILVA	SEMPA	27/10/2016

[Voltar](#)

CTInf\SEMPA.



Produzido com tecnologias livres, socialmente

MACEIÓ

Prezada,

segue as respostas ao perguntas formuladas:

1. TEVE OU TEM PROJETO DE LEI DE OPERACAO URBANA CONSORCIADA?

Não

2. SE SIM, QUAL O NOME DA OUC, O NUMERO DO PROJETO DE LEI E QUANDO FOI INSTITUIDO? TEVE A UTILIZACAO DE CEPAC?

Não

3. ANTES DA REGULAMENTACAO DA OUC NO ESTATUTO DAS CIDADES, EM 2001, FOI IMPLANTADA OPERACOES URBANAS CONSORCIADAS, MESMO QUE COM OUTRAS NOMENCLATURAS?

Não

4. SE SIM, QUAL O NOME DA OPERACAO URBANA, O NUMERO DO PROJETO DE LEI E QUANDO FOI INSTITUIDO?

Não

5. O PLANO DIRETOR MUNICIPAL PREVE AREAS PARA OPERACOES URBANAS CONSORCIADAS?

Sim

6. EM ALGUMAS DAS OPERACOES URBANAS CONSORCIADAS, ANTES OU DEPOIS DO ESTATUTO, O PROJETO URBANO TEVE A INCLUSAO DE SHOPPING CENTER?

Não

7. SE SIM, QUAL O NOME DA OUC E DO SHOPPING CENTER?

Pátio Shopping e Parque Shopping.



MANAUS

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Resposta Operações Urbanas Consorciadas

1 mensagem

transparencia@pmm.am.gov.br <transparencia@pmm.am.gov.br>
Para: marinahissa@gmail.com

11 de outubro de 2016 12:41

Bom dia Sra. MARINA CAVALCANTE HISSA

Informamos que não trabalhamos o instrumento da OUC.

Atenciosamente,

Prefeitura de Manaus



NATAL

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Resposta a pedido de informação por e-mail (OUC)

1 mensagem

Fernanda Rocha <fernanda-arq@hotmail.com>

4 de novembro de 2016 09:49

Para: "marinahissa@gmail.com" <marinahissa@gmail.com>

Cc: "planej.semurb@gmail.com" <planej.semurb@gmail.com>, "d_salviano@yahoo.com.br" <d_salviano@yahoo.com.br>

Caras,

Encaminho respostas ao pedido efetuado por Marina Hissa, via e-mail datado de 01/11/2016.

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?

Não há lei desse tipo específico vigente, mas sim em fase de elaboração.

2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi substituído? Teve a Utilização de Cepac?

3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?

Sim.

4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?

A primeira aplicação do instrumento foi na "Operação Urbana Ribeira", lançada em 1997 (Lei nº 4.932, de 30 de dezembro de 1997) e revisada em 2007 (Lei Complementar nº 079, de 05 de Janeiro de 2007). Esta última versão expirou desde 2013.

Embora a primeira tenha sido anterior ao Estatuto das Cidades e a segunda posterior a ele, ambas não têm em sua denominação o tipo "Consorticiada".

5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorticiadas?

Sim. Estão disponíveis no Mapa 05, Anexo II do Plano Diretor de Natal (Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007), e detalhadas nos artigos 84 a 89 do referido documento.

6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?

Não.

7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Atenciosamente,

Fernanda Rocha

Consultora em Patrimônio Cultural

SEMURB/FUNDEP



PORTO ALEGRE

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

>>> Pesquisa Operações Urbanas Consorciadas - UFPE

1 mensagem

Vaneska Paiva Henrique <vaneska.henrique@smurb.prefpoa.com.br>

17 de novembro de 2016 11:44

Para: "marinahissa@gmail.com" <marinahissa@gmail.com>

Cc: Patricia da Silva Tschoepke <patriciast@smurb.prefpoa.com.br>, Ada Raquel Doederlein Schwartz <schwartz@smurb.prefpoa.com.br>

Boa tarde Marina,

Respondendo às questões encaminhadas:

Porto Alegre:

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada? Sim.
2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei? Teve a utilização de Cepac? Operação Urbana Consorciada da Lomba do Pinheiro, LEI COMPLEMENTAR Nº 630, DE 1º DE OUTUBRO DE 2009 (disponível online em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/LC630>). O conceito de certificados de potencial adicional de construção foi dado pela L.C. nº646/2010, posterior à OUC da Lomba.
3. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas? No Art. 153 do Plano Diretor (L.C. 434/99 atualizada a compilada até a L.C. 667/ 11, incluindo a L.C.646/10) está prevista a realização da UOC para revitalização do 4º Distrito.
4. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas? Entendemos que não existiram outras situações semelhantes anteriores à Lei da Lomba.
5. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? O projeto não prevê, mas também não proíbe a instalação deste tipo de equipamento.

Coloco-me a disposição para qualquer esclarecimento que julgue necessário através de contato via e-mail ou telefone. Se preferir, podemos agendar um encontro na Secretaria de Urbanismo.

Att.,

Arq. Vaneska Paiva Henrique

Chefe da Unidade de Estudos Socioeconômicos | CEU | SDU | SMURB

GT Executivo do 4º Distrito

3289-8633



PORTO VELHO

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

[Sistema Acesso a Informação] - Pedido Respondido

1 mensagem

esic@portovelho.ro.gov.br <esic@portovelho.ro.gov.br>

24 de outubro de 2016 14:29

Para: marinahissa@gmail.com

Prezado(a) Senhor(a),

Seu pedido de acesso à informação foi analisado e teve resposta na data de 24/10/2016, cujo teor segue transcrito abaixo.

Dados do pedido

Protocolo: 00075.000072/2016-59

Solicitante: MARINA CAVALCANTE HISSA

Prazo de Atendimento: 08/11/2016 23:59:59

Tipo de resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição da solicitação: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema. 1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada? 2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac? 3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas? 4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído? 5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas? 6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? 7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center? Desde já, obrigada pela atenção. Marina Hissa

Resposta

Prezada Marina, seguem abaixo respostas dos seus questionamentos: 1-O Município de Porto Velho não possui legislação específica de OUC, apenas indicação do instrumento urbanístico no Plano Diretor, LC Nº 311/2008 (disponível no site da Prefeitura). 2-Não; 3-Desconheço a existência. 4-Não; 5-O Plano Diretor não prevê áreas para OUC; 6-Não houve aplicação de OUC em Porto Velho; 7-Não; Estamos a disposição. Atenciosamente, SEMPLA.

Importante: no caso de indeferimento de acesso a informação, poderá ser interposto recurso através do sistema no prazo de 10 (dez) dias, conforme disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei nº 12.527/2011.

Visite o sítio para obter maiores informações.

Agradecemos o contato!

Em resposta à solicitação de informação encaminhada ao ICPS no dia 20/10/2016 pelo Portal da Transparência, sob o número de protocolo **201600563710439**, especificamente tratando do seguinte pedido:

“Teve ou está em estudo projeto de lei de Operação Urbana Consorciada? Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac? O plano diretor define áreas para utilização de OUC?”

Informamos que, atualmente, inexistente estudo de projeto de lei de Operação Urbana Consorciada.

No entanto, no ano de 2010, houve a aprovação da Lei Municipal Nº 17.645/2010, de 17 de setembro de 2010, que tratava sobre a **Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra – OUC Joana Bezerra**, definindo os objetivos da operação e criando o grupo gestor.

Em 30 de maio de 2011, a Lei Municipal Nº 17.714/2011 revogou o Art 5º da Lei Municipal Nº 17.645/2010 – Lei da OUC Joana Bezerra. A citada OUC, não fez uso de Certificados de Potencial Adicional de Construção - Cepac.

O Plano Diretor de Cidade do Recife, cuja revisão foi promulgada pela Lei Municipal Nº 17.511/2008, não define áreas para utilização de Operações Urbanas Consorciadas.

Estamos enviando em anexo, em *.pdf*, o texto das Leis acima citadas. No entanto, elas podem ser acessadas pela internet no endereço: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/>

Atenciosamente,

JOÃO DOMINGOS AZEVEDO
Presidente do ICPS



RIO BRANCO

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Acesso à informação - Rio Branco

2 mensagens

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

6 de outubro de 2016 09:12

Para: cgmrbr@riobranco.ac.gov.br

Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema.

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?
2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituída? Teve a utilização de Cepac?
3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?
4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?
5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?
6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?
7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Desde já, obrigada pela atenção.

Marina Hissa.

AndreatoAbomorad <andreato.oliveira@riobranco.ac.gov.br>

26 de outubro de 2016 13:05

Para: marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Senhora Marina Hissa,

Boa Tarde,

O Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, vem respeitosamente em atendimento a solicitação realizada por V.S.^a no dia 06 de outubro do presente ano, informar que sua solicitação foi encaminhada para a **Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Gestão Urbana – SMDGU**, que através do Departamento de Análise e Aprovação de Projetos, informa que:

Conforme a Lei Municipal Nº 1.611 de 27 de outubro de 2006, PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO, em seu Art. 34 cita que:

“Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”

No Artigo 35 da citada Lei informa que:

“Cada Operação Urbana consorciada será aprovada e regulamentada por Lei Municipal específica, que delimitará a área onde será aplicada, de acordo com as disposições dos Artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade.”

Portanto, até a presente data não foi regulamentada nenhuma Lei Municipal Específica para aplicação das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), sendo esta prevista nos artigos 34 a 38 do Plano Diretor do Município de Rio Branco – Lei Municipal nº 1.611 de 27 de outubro de 2006.

Desde já agradecemos a sua consulta.

Atenciosamente.



SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO – SIC

PREFEITURA DE RIO BRANCO – ACRE

Rua Ruí Barbosa, nº 285 – Centro

Rio Branco – AC – CEP 69.900-901

Tel. (68)3212-7018

De: marina hissa [mailto:marinahissa@gmail.com]
Enviada em: quinta-feira, 6 de outubro de 2016 07:13
Para: cgmrbr@riobranco.ac.gov.br
Assunto: Acesso à informação - Rio Branco

[Texto das mensagens anteriores oculto]



SALVADOR

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Resposta a solicitação de informação

2 mensagens

fala@salvador.ba.gov.br <fala@salvador.ba.gov.br>
Para: marinahissa@gmail.com

11 de outubro de 2016 10:55

Senhor(a) MARINA CAVALCANTE HISSA,

Segue a resposta para a sua solicitação de informação, de número de protocolo 2016062059776

Prezada manifestante, Em atenção a sua solicitação, informamos que não houve projeto ou utilização de OUC em Salvador, porém, com a aprovação do novo PDDU, Lei 9069/2016, este instrumento - OUC está previsto para aplicação. Nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos. Atenciosamente, Ouvidoria Sucom

fala@salvador.ba.gov.br <fala@salvador.ba.gov.br>
Para: marinahissa@gmail.com

11 de outubro de 2016 10:55

Senhor(a) MARINA CAVALCANTE HISSA,

Segue a resposta para a sua solicitação de informação, de número de protocolo 2016062059776

Prezada manifestante, Em atenção a sua solicitação, informamos que não houve projeto ou utilização de Operação Urbana Consorciada em Salvador, porém, com a aprovação do novo PDDU, Lei 9069/2016, o este instrumento - OUC está previsto para aplicação. Nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos. Atenciosamente, Ouvidoria Sucom



Prefeitura Municipal de
São Luis

SÃO LUIS



Código da requisição: 8208

Código de autenticidade: E3545A1232438ADCC63B3FBEAB96A9B1

Pergunta: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema. 1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada? 2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac? 3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas? 4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído? 5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas? 6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? 7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center? Desde já, obrigada pela atenção. Marina Hissa

Resposta: Bom dia, A prefeitura municipal de São Luís, ainda não utiliza esse instrumento o OUC-Operações Urbanas Consorciadas. Agradecemos o contato. Atenciosamente SIC.

A requisição foi feita em 07/10/2016 15:46 e respondida em 10/10/2016 09:22





SÃO PAULO

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

e-SIC - Pedido Respondido

1 mensagem

nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br <nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br>

4 de novembro de 2016 16:47

Para: marinahissa@gmail.com

**Acesso à
Informação****Sistema e-SIC**

Prezado(a) Senhor(a),

O pedido de informação abaixo foi analisado e teve resposta na data 04/11/2016.

Protocolo: 18718**Requerente:** MARINA CAVALCANTE HISSA**Data de Abertura:** 07/10/2016**Prazo de atendimento:** 27/10/2016**Órgão da solicitação:** SP URBANISMO - São Paulo Urbanismo

Solicitação do requerente: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema em São Paulo. 1. Quais as Operações Urbanas Consorciadas em vigência? Todas se utilizam de Cepac? 2. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, quais as operações urbanas que foram implantadas no município, mesmo que com outras nomenclaturas, como as operações interligadas? 3. Em alguma das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center? 4. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center? Desde já, obrigada pela atenção. Marina Hissa

Resposta: Prezada Munícipe, em resposta a solicitação, temos: 1. Operações Urbanas Consorciadas em vigência no Município de São Paulo: OUC Faria Lima, OUC Água Espraiada e OUC Água Branca. Todas utilizam-se de títulos Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). 2. Anteriormente ao Estatuto da Cidade foram instituídas na cidade de São Paulo a Operação Urbana Faria Lima, Lei 11.732/1995 (transformada em consorciada pela Lei 13.769/2004), a Operação Urbana Centro, Lei 12.349/1997 (ainda vigente), a Operação Urbana Água Branca, Lei 11.774/1995 (transformada em consorciada pela Lei 15.893/2013) e a Operação Urbana Anhangabaú, Lei 11.090/1991 (sucida pela Operação Urbana Centro). 3. Não consta no projeto ou no programa de intervenções - intervenções a serem realizadas pelo Poder Público com os recursos arrecadados pela venda de CEPAC - das referidas operações urbanas consorciadas a construção de shoppings centers. No perímetro de abrangência da OUC, é possível a construção de edificações para uso residencial, não residencial ou misto, de acordo com o regramento de cada uma delas. Assim, este tipo de empreendimento (shopping center) somente poderá ser feito como intervenção privada, feita por proprietários de terrenos localizados na área de abrangência de cada OUC, e que, caso pretendam usufruir dos benefícios da OUC mediante pagamento em CEPAC, devem apresentar proposta formal de participação na OUC, junto à esta São Pulo Urbanismo. 4. Tendo esclarecido no item anterior que edificações de shoppings centers não são objeto de intervenção pública com recursos das operações urbanas, tampouco têm previsão expressa na lei das OUC da Cidade de São Paulo, para que se pudesse apontar quais propostas de participação feita por proprietários resultaram em edificações do tipo shoppings center, em cada uma das operações urbanas, seria necessário levantamento sistematizado não disponível atualmente. Sandra Barbosa Pacheco Santinho Chefe de Gabinete

Para obter detalhes do pedido de informação registrado, acesse o e-SIC pelo link <http://esic.prefeitura.sp.gov.br> e clique na opção do *menu* do sistema "Consultar Pedido".

Atenciosamente,





marina hissa <marinahissa@gmail.com>

e-SIC - Pedido Respondido

1 mensagem

nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br <nao-resposta@e-sic.prefeitura.sp.gov.br>

30 de maio de 2017 12:12

Para: marinahissa@gmail.com

**Acesso à
Informação****Sistema e-SIC**

Prezado(a) Senhor(a),

O pedido de informação abaixo foi analisado e teve resposta na data 30/05/2017.

Protocolo: 22072**Requerente:** MARINA CAVALCANTE HISSA**Data de Abertura:** 22/05/2017**Prazo de atendimento:** 11/06/2017**Órgão da solicitação:** SP URBANISMO - São Paulo Urbanismo

Solicitação do requerente: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Quais as OUCs em andamento, ou seja com lei ou não aprovada, no município de São Paulo? Obrigada

Resposta: Prezada Munícipe, atualmente na cidade de São Paulo estão em vigência as seguintes Operações Urbanas Consorciadas: OUCAE- Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – Lei 13.260/01; OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima – Lei 13.769/04 e 13.881/04; OUCAB – Operação Urbana Consorciada Água Branca – Lei 15.893/13. Vige, ainda, a Operação Urbana Centro que não é Consorciada, nos termos da Lei 11.732/97. Finalmente, tramita na Câmara Municipal a proposta de Lei de criação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí. Fabio Nascimento de Jesus Chefe de Gabinete

Para obter detalhes do pedido de informação registrado, acesse o e-SIC pelo link <http://esic.prefeitura.sp.gov.br> e clique na opção do *menu* do sistema "Consultar Pedido".

Atenciosamente,





TERESINA

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Ouvidoria Geral de Teresina

1 mensagem

Ouvidoria Geral do Município - Prefeitura Municipal de Teresina

14 de outubro de 2016

<ouvidoriateresina@hotmail.com>

10:26

Para: "marinahissa@gmail.com" <marinahissa@gmail.com>

Bom dia,

Sra. Marina Cavalcante, referente à sua demanda enviada ao E-SIC de número de protocolo **01.1973/2016**. Seguem as respostas de acordo com as informações repassadas pelo órgão competente **Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEAMPLAM)**.

1- 1- R: Não existe nenhuma operação urbana. O Plano Diretor traz a indicação dessa possibilidade, no entanto, não vimos ainda uma oportunidade de Operação Urbana com resultados. Para que uma Operação Urbana seja bem sucedida ela carece da aceitação do mercado. Sem que o mercado tenha interesse ela não acontece.

2- 2- R: A resposta anterior contempla também essa pergunta. A figura de CEPACs só se viabiliza através do interesse do Mercado. A operação Faria Lima, em São Paulo, demorou dez longos anos para se efetivar.

3- 3-R: A resposta anterior responde essa pergunta.

4- 4- R: A resposta anterior responde essa pergunta.

5- R: Não. O plano diretor esta em processo de revisão e essa revisão devem trazer uma diretriz para o desenvolvimento de uma futura Operação Urbana na Área Central. Seria o desenvolvimento de programas habitacionais em áreas de concentração de edifícios históricos, com a revisão da legislação urbana de forma a incentivar a instalação de uso residencial com comércio e serviços no térreo e estimulando a verticalização na área do entorno do centro. Além dessa, poderíamos cogitar uma Operação Urbana, em princípio denominada Pólo Saúde que teria como objetivo a consolidação de um dos principais pólos de serviços médicos do Norte/ Nordeste do país, através do fortalecimento do potencial de atração do setor médico-hospitalar de Teresina e possibilitaria a expansão de equipamentos públicos hospitalares e a implantação de novas unidades de saúde, sem o comprometimento das já estabelecidas.

6- 6- R: A resposta anterior responde essa pergunta.

7- 7-R: A resposta anterior responde essa pergunta.

Para maiores informações, segue o endereço e telefones da **Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEAMPLAM)** ; Pc Mal Deodoro, 860 - Centro (Sul), **Telefones:** (86) 3215-7510/ 3215-7520.

Equipe de Apoio ao E-Sic

Ouvidoria Geral do Município



VITÓRIA

marina hissa <marinahissa@gmail.com>

Aviso de atualização de chamado - Prefeitura de Vitória

1 mensagem

sic156@vitoria.es.gov.br <sic156@vitoria.es.gov.br>

22 de outubro de 2016 00:10

Para: marinahissa@gmail.com

AVISO DE ATUALIZAÇÃO DE CHAMADO - PREFEITURA DE VITÓRIA

O chamado de "PEDIDO DE INFORMAÇÃO" nº 2016055822 aberto na Prefeitura de Vitória por meio do formulário online da LAI, foi atualizado.

Estado atual: Fechado

Solicitante: MARINA CAVALCANTE HISSA

Abertura: 07/10/2016 15:54

Detalhamento: Boa tarde, sou pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco/MDU e estou pesquisando sobre Operações Urbanas Consorciadas (OUC). No momento estou fazendo um levantamento em todas as capitais brasileiras sobre a utilização do instrumento da OUC. Segue algumas perguntas sobre o tema.

1. Teve ou tem projeto de lei de Operação Urbana Consorciada?

2. Se sim, qual o nome da OUC, o número do projeto de lei e quando foi instituído? Teve a utilização de Cepac?

3. Antes da regulamentação da OUC no Estatuto das Cidades, em 2001, foi implantada operações urbanas consorciadas, mesmo que com outras nomenclaturas?

4. Se sim, qual o nome da operação urbana, o número do projeto de lei e quando foi instituído?

5. O plano diretor municipal prevê áreas para Operações Urbanas Consorciadas?

6. Em algumas das operações urbanas consorciadas, antes ou depois do Estatuto, o projeto urbano teve a inclusão de shopping center?

7. Se sim, qual o nome da OUC e do shopping center?

Desde já, obrigada pela atenção.

Marina Hissa

- HISTÓRICOS DO CHAMADO -

04. Conclusão - 21/10/2016 15:12

Em resposta ao protocolado nº 25068/2016, temos a informar: 1 - O Plano Diretor Urbano de Vitória, Lei 6.705/16, estabelece nos artigos 232 a 238, as definições e critérios para implementação das Operações Urbanas Consorciadas, bem como as áreas da cidade que poderão ser abrangidas pelo referido instrumento, no entanto, nos 10 anos de vigência da Lei do PDU não se concretizou nenhuma Lei específica para instituição de OUC; 2 - não foi implementada nenhuma OUC; 3 - Antes da regulamentação da OUC pelo Estatuto da Cidade, não tinha sido implementada nenhuma OUC; 4 - não foi implementada; 5 - O Plano Diretor Urbano, Lei 6.705/06, dispõe no artigo 233 e Anexo 3 quanto as Áreas Especiais de Intervenção Urbana que serão objeto de OUC; 6 e 7 - como não foi implementada nenhuma operação urbana, não houve previsão de tal equipamento.

Maressa Corrêa Pereira Mendes

Gerente de Gestão Urbana - Secretaria de Desenvolvimento da Cidade de Vitória - ES (Numero controle: 25068/2016)

03. Manutenção - 19/10/2016 18:31

Em resposta ao protocolado nº 25068/2016, temos a informar: 1 - O Plano Diretor Urbano de Vitória, Lei 6.705/16, estabelece nos artigos 232 a 238, as definições e critérios para implementação das Operações Urbanas Consorciadas, bem como as áreas da cidade que poderão ser abrangidas pelo referido instrumento, no entanto, nos 10 anos de vigência da Lei do PDU não se concretizou nenhuma Lei específica para instituição de OUC; 2 - não foi implementada nenhuma OUC; 3 - Antes da regulamentação da OUC pelo Estatuto da Cidade, não tinha sido implementada nenhuma OUC; 4 - não foi implementada; 5 - O Plano Diretor Urbano, Lei 6.705/06, dispõe no artigo 233 e Anexo 3 quanto as Áreas Especiais de Intervenção Urbana que serão objeto de OUC; 6 e 7 - como não foi implementada nenhuma operação urbana, não houve previsão de tal equipamento. (Numero controle: 25068/2016)

02. Manutenção - 19/10/2016 17:46

Por solicitação. (Numero controle: 25068/2016)

01. Manutenção - 07/10/2016 18:40

ENCAMINHAMOS O PRESENTE PROTOCOLADO PARA AVALIAÇÃO CONFORME LEI 8286/2012. LEMBRAMOS QUE O PRAZO MÁXIMO PARA A RESPOSTA É DE 20 DIAS CORRIDOS A PARTIR DO REGISTRO DO PEDIDO NO SIC. NO CASO DE NECESSIDADE DE REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS É NECESSÁRIO INFORMAR AO REQUERENTE O LOCAL ONDE SERÁ RETIRADO A CÓPIA, E TAMBÉM QUE AS CUSTAS SÃO POR SUA CONTA. EM CASO DE DÚVIDA LEIA AS INSTRUÇÕES NO FORMULÁRIO DA LAI OU NP Nº 02/2012 QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS PARA O ATENDIMENTO AO CIDADÃO REFERENTE A LEI MUNICIPAL Nº 8.286/12. INFORMO QUE A LAI FOI DISPONIBILIZADA NO SIPAD EM 07/10/2016 (Numero controle: 25068/2016)

Esta mensagem foi enviada porque seu e-mail foi cadastrado neste chamado.

Esta mensagem foi enviada automaticamente pelo Sistema de Informações ao Cidadão - SIC.

Os andamentos deste chamado podem ser consultados a qualquer tempo acessando www.vitoria.es.gov.br -

Serviços - Sistema de Informações ao Cidadão (SIC), informando o número deste chamado e o CPF do solicitante.