ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

A FRONTEIRA EM MOVIMENTO: Destravando e ativando a terra em Fortaleza/CE

Autores:
Camila Rodrigues Aldigueri - Unichristus - camila.aldigueri@gmail.com

Resumo:

A constituição da moderna propriedade da terra é um marco na mudança do significado da terra como poder econômico, em que se metamorfoseia a riqueza-terra em mercadoria, que só aparece como tal porque a terra passa ser instrumentalizada como um capital (fictício). A instrumentalização da terra como capital fictício tornou-se mais evidente na atualidade, em decorrência do contexto de financeirização mundial e seus impactos na produção imobiliária, potencializando a mobilização da terra como uma forma de capital fictício ativo. Considera-se que a dinamização dos negócios imobiliários e a ressignificação da terra como um capital fictício ativo na produção de mercado acirra a disputa da terra e, especialmente nesse contexto, há uma tendência a surgir processos, a partir de estratégias dos promotores imobiliários e Estado, que trazem à tona o significado da terra na favela como fronteira ao capital. Desse modo, propõe-se discutir o significado da terra na favela como fronteira ao capital, a partir de dois estudos de casos na cidade de Fortaleza, associado ao significado da terra como capital fictício na produção imobiliária de mercado.

A FRONTEIRA EM MOVIMENTO:
Destravando e ativando a terra em Fortaleza/CE

INTRODUCAO

Nesse trabalho propõe-se discutir o significado da terra na favela/ocupações urbanas como *fronteira* ao capital, a partir de dois estudos de casos, na cidade de Fortaleza (Ceará-Brasil), associado ao significado da terra como capital fictício na produção imobiliária de mercado em um contexto de (necessidade de) dinamização dos negócios imobiliário[1].

A constituição da moderna propriedade da terra é um marco na mudança do significado da terra como poder econômico, em que se metamorfoseia a riqueza-terra em mercadoria, que só aparece como tal porque a terra passa ser instrumentalizada como um capital (fictício). A instrumentalização da terra como capital fictício tornou-se mais evidente na atualidade, em decorrência do contexto de financeirização mundial e seus impactos na produção imobiliária, potencializando a mobilização da terra como uma forma de *capital fictício ativo*. Considera-se que tal fato acarretou uma reestruturação na produção do urbano e, consequentemente, na presença das favelas na cidade.

A favela emerge no embate com a moderna propriedade, uma recriação das formas não capitalistas pré-existentes e não propriamente uma preservação daquelas. Oficialmente, em Fortaleza-CE surgem como fenômeno urbano a partir dos anos 1930, vindo a apresentar crescimento intenso na segunda metade do século XX. A década de 1970 é marcada pela disseminação das ocupações, enquanto a década de 1980 representa o período da expansão horizontal, atingindo-se os limites do consentido (PEQUENO, 2008, p. 12). Ressalta-se que, nesse momento, Fortaleza encontrava-se praticamente toda loteada, mas ainda com muitos lotes desocupados. A mercantilização da terra intensificava-se e consolidava-se.

De problema a ser extirpado da cidade, a favela passa a "solução" e consolida-se como espaço de moradia. Por um lado, há uma grande pressão dos movimentos sociais para reconhecimento das novas ocupações e melhoria das favelas existentes. Por outro lado, os investimentos na produção habitacional cessão com a crise de 80 e com a extinção do BNH, redirecionando o foco das políticas e ações. Da política de desfavelamento dos anos 1970 e os grandes conjuntos habitacionais com o BNH, passa-se aos poucos a realizar programas de urbanização de favelas, além das "concessões" à permanência na cidade. Nos anos 1990, a favela persiste na cidade de Fortaleza, distribuída por todas as zonas, intensifica-se e torna-se mais complexa. A favela (re)significa-se como um *produto* (imobiliário), enquanto a terra na produção do urbano é (re)significada como forma-mercadoria.

[1] Esse trabalho é essencialmente resultado de parte da tese de doutorado defendida em 2017

Um *produto* no sentido de que representa a apropriação da terra como uma relação de subordinação às formas capitalistas (ao capital), mas também um espaço ainda não dominado por relações capitalistas, porque a terra na favela em Fortaleza é não mercadoria, uma apropriação orientada fundamentalmente por valores de uso. Institui-se como um processo de *desmercantilizada* social ou *não mercantilizada*[2] e, portanto, ausência da renda capitalizada, alternativa de acesso ao mercado de terras em consolidação e expansão na cidade naquele período.

A favela como *produto*, que significa um processo de *desmercantilização social*, orientado predominantemente por valores de uso e relações de reciprocidade, representa sua consolidação e permanência na cidade. Trata-se de um resultado da produção do espaço urbano. Todavia a favela é também mutante, porque ela significa também fronteira, uma fronteira em movimento.

Mautner (2015), ao analisar São Paulo, argumenta que a periferia é uma fronteira de expansão ao capital, quando é reorganizada por este, "sempre reproduzido em novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos moradores", enquanto os antigos "acabam sendo expelidos para iniciar a primeira camada de trabalho em periferias mais distantes" (MAUTNER, 2015: 254 e 257). A autora propõe a existência de três camadas na periferia, em que as duas primeiras seriam constituídas de trabalho, preparando a terra para a terceira camada, que seria o capital.

Segundo essa autora, para a periferia ser coberta pela primeira camada de trabalho, a terra tem que ser transformada em propriedade, para que lotes sejam colocados à venda e "lucros são auferidos por meio de especulação, retenção de lotes". A segunda camada de trabalho corresponde à resposta do governo local a pressões pela extensão de infraestrutura aos loteamentos. A extensão de infraestrutura básica na periferia abriria caminho para entrada do capital (a terceira camada).

Ao pensarmos a favela como fronteira, tendo como referência a ideia de *periferia como fronteira*, pontuamos algumas distinções. Tomando como base a ideia de camadas, poderíamos dizer que a *primeira camada* na favela prescinde da *ausência* da propriedade privada da terra, por realizar uma apropriação da terra sob dominância da forma não mercantil (*desmercantilização social* ou *não mercantilização*). Trata-se também de uma camada de trabalho (individual) empenhada na autoprodução das moradias, que produz valor de uso para o próprio morador e sua família. A segunda camada na favela seria a urbanização (trabalho coletivo) da favela, uma resposta do governo local a pressões pela implantação de infraestrutura, ou uma *urbanização popular*, autoproduzida, nos temos apresentados por Pírez (2012, 2015 e 2016). Essas duas camadas, a nosso ver, compõem a favela como *produto*, no sentido posto: significa um processo de *desmercantilização social* e a sua consolidação e permanência na cidade.

A terceira camada seria a fronteira de expansão para o capital. No entendimento de Mautner para a periferia, a fronteira seria a entrada do capital a partir de empreendimentos

[2] Tais conceitos foram trabalhados a partir do trabalho de Pedro Pírez (2012, 2015 e 2016) que aborda o conceito de desmercantilização para os serviços de infraestrutura urbana.

comerciais, de serviços transformando os valores de uso em valor de troca "constituindo-se em proporções definitivas (propriedades) de espaço urbano consolidado diretamente pelo capital" (MAUTNER, 2015, p. 258).

Argumentamos que a favela como fronteira ao capital carrega não apenas a ideia de expansão, mas também de obstáculo. Uma "fronteira" *representa* um limite. Um limite pode funcionar como obstáculo/barreira a algo ou como um elemento a ser transposto e, portanto, incorporado. Considerando a produção imobiliária, o significado da favela como fronteira de expansão ao capital seria a captura e incorporação da terra da favela para viabilização de empreendimentos imobiliários ou a elevação dos patamares de seus rendimentos, levando a expulsão ou remoção da favela parcial ou totalmente. Consiste da modificação do significado da terra na favela, ou seja, a viabilização para sua (re)mercantilização. Assim, entendemos que a *favela como fronteira de expansão* realiza-se na *ausência* da favela como *produto*. Enquanto, a favela fronteira como obstáculo é a manutenção e resistência da *favela-produto*. A favela como fronteira (expansão ou obstáculo) ao capital é *ausência* e *presença* na *favela-produto*.

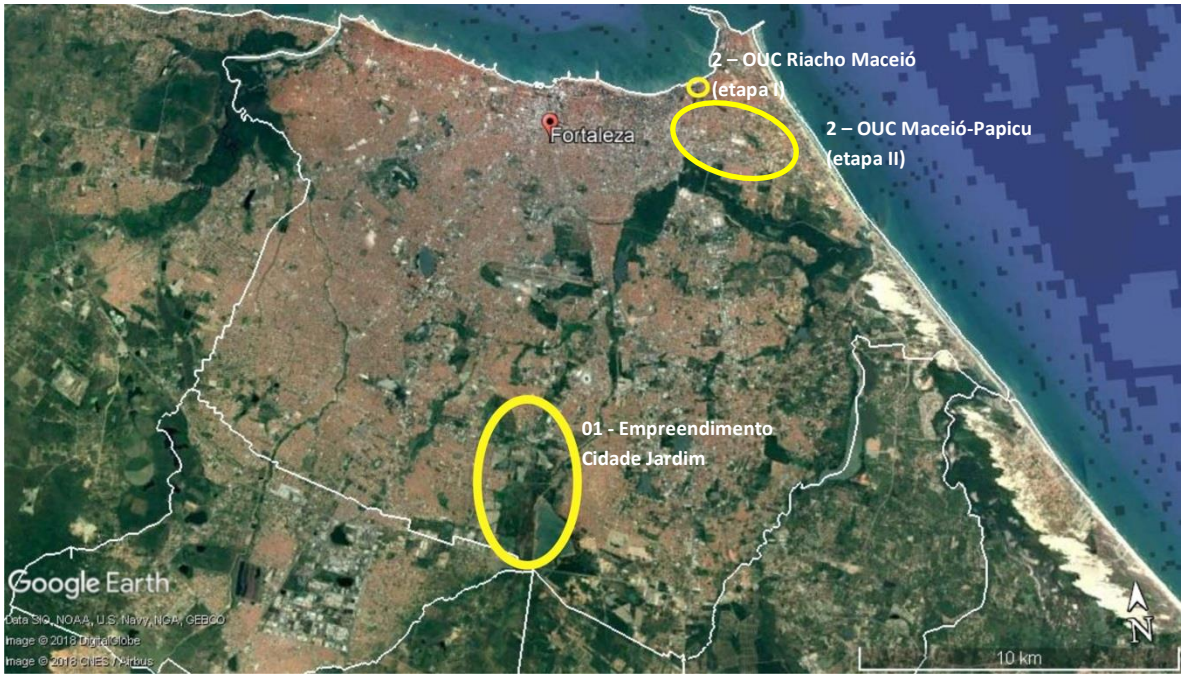
Em um contexto de (necessidade de) dinamização dos negócios imobiliários e, principalmente, de ressignificação da terra como um capital (fictício) ativo na produção de mercado, acirra a disputa da terra na cidade. Em Fortaleza, as pressões pela produção de mercado, em favor de empreendimentos que possibilitem a realização de lucros extraordinários, reforçam os eixos tradicionais de alta valorização, ao mesmo tempo em que abrem novas frentes, deslocando-se para áreas tradicionalmente ocupados por população de baixa renda e assentamentos precários (RUFINO, 2012). A lógica mercantil de apropriação da terra tende a generalizar-se suprimindo ou enfraquecendo outras formas de apropriação da terra e produção da moradia. Especialmente nesse contexto, acredita-se que há uma tendência a surgir processos, a partir de estratégias dos promotores imobiliários e do Estado, que trazem à tona o significado da terra na *favela como fronteira* (expansão e obstáculo) em detrimento da *favela como produto*.

Considerando as regiões de maior dinamização do mercado de terras, nesse artigo buscaremos apresentar, a partir de dois estudos de caso trabalhados na tese, as relações entre os significados da terra na cidade, considerando a produção de mercado, e o significado da favela na cidade e a terra na favela, considerando a ideia de favela/ocupações urbana como fronteira ao capital.

O primeiro estudo de caso refere-se ao empreendimento Cidade Jardim e sua relação com novas ocupações de terra. Trata-se de um grande empreendimento localizado no limite sul do município de Fortaleza, em uma área de ampliação da produção de mercado para segmento econômico, com terrenos e imóveis com preços mais baixos, todavia vem passando por transformações no mercado fundiário. Representa uma zona de disputa com movimentos de ocupação de terra. O segundo caso refere-se à Operação Urbana Consorciada do riacho Maceió (etapa I) e relação com a antiga favela do Maceió, localizado na zona referente ao eixo de expansão da área tradicional de alta valorização. Trata-se de uma pequena área onde se localiza antigas e consolidadas favelas, em um bairro com terrenos e imóveis com preços elevados, bastante verticalizada, alvo de empreendimento que foi viabilizado a partir de uma OUC, um instrumento que, recentemente, vem sendo

ampliado no município de Fortaleza, inclusive com proposta de uma segunda fase da OUC para essa região, todavia em dimensões muito maiores que a sua primeira fase. (ver figura 01)

Figura 01 – Localização estudos de caso. Fonte: Google Earth, 2018, editado pela autora.



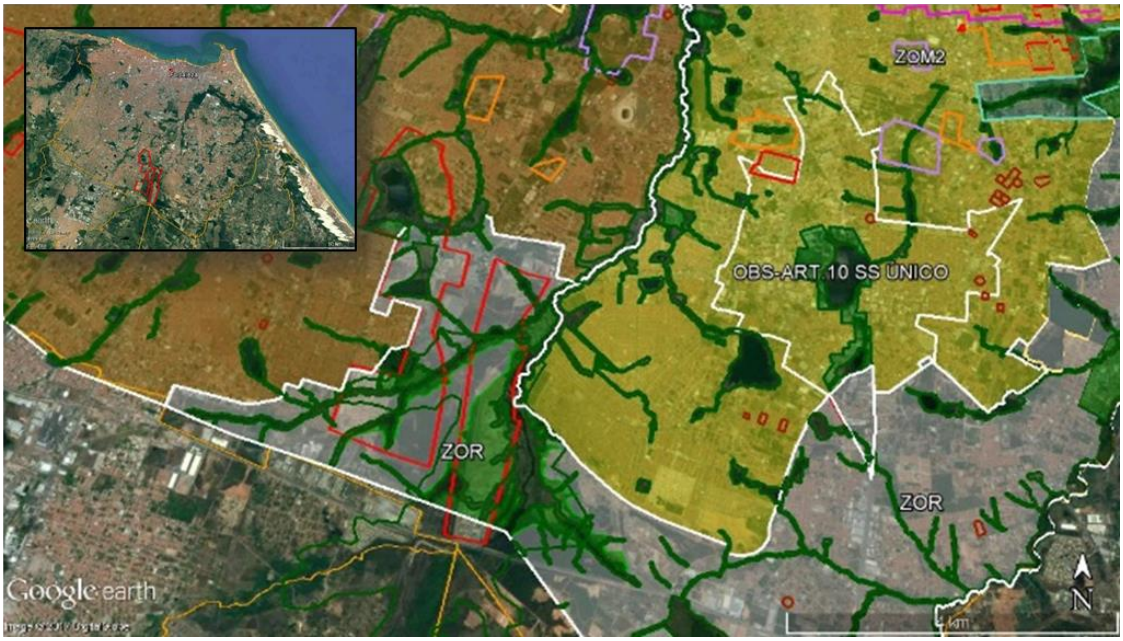
Para tanto, as analises dos estudos de casos foram realizadas a partir de entrevistas aos incorporadores dos empreendimentos, a moradores e a representante do MTST (no caso do empreendimento Cidade Jardim), apoiado por notícias em matéria de jornal. As considerações feitas sobre a nova OUC que incide sobre o riacho Maceió (OUC Maceio-Papicu) foram feitas com base nos relatório e proposta de minuta de lei realizada desta operação.

O CASO DO EMPREENDIMENTO CIDADE JARDIM: NOVAS E ANTIGAS OCUPAÇÕES NA FRONTEIRA DO IMOBILIÁRIO

O Cidade Jardim é um grande empreendimento imobiliário com capacidade de receber cerca de 53 mil unidades habitacionais. Localiza-se em uma enorme gleba na região sul, não parcelada, em terrenos de propriedade de uma única família (Montenegro), com cerca de 6 milhões de metros quadrados de área total, porém com apenas 2 milhões e seiscentos de área líquida por ser cortado por diversos recursos hídricos e, consequentemente, áreas de preservação não edificáveis. De acordo com o Plano Diretor Participativo – PDP de 2009, o terreno encontra-se na Zona de Ocupação Restrita (ZOR), onde as recomendações é desestimular ao adensamento, além de trechos inseridos no zoneamento ambiental (Zona de Preservação Ambiental – ZPA 1 e Zona de Recuperação Ambiental – ZRA, também com restrição total e parcial a edificação, respectivamente (ver

02).

Figura 02 – Limites do Cidade Jardim e zoneamento do PDPFor 2009. Fonte: FORTALEZA/PDP (2009). Elaborado pela autora, 2017



A aquisição do terreno deu-se pela forma permuta financeira, em que foi feito um contrato de aquisição por quadras e lotes, no qual o incorporador do empreendimento (a LM incorporadora), através da Sociedade de propósito especifica (SPE) "Cidade Jardim Urbanismo", pagará apenas quando (e se) o empreendimento for sendo efetivado. Assim, o pagamento do terreno é realizado apenas quando o incorporador do loteamento receber os recursos de outra incorporadora ou do governo, visto que a proposta da incorporadora (a LM) é comercializar o "pacote" das "glebas"[3] e quadras para outras empresas ou empreendedores e não pretendia comercializar diretamente com os futuros clientes das unidades habitacionais.

O acordo estabeleceu que a permuta financeira poderia ser paga por um valor de 10% sobre o VGV ou pagamento calculado sobre o metro quadrado (estabelecido a época em 76 reais corrigíveis). Tal forma de pagamento estaria a critério do incorporador no momento do pagamento de cada gleba. Segundo o incorporador, o preço do metro quadrado, foi definido com base em um valor "cheio" que o proprietário desejava receber com a venda total da gleba que se apresentou viável para o incorporador. Todavia, ressalta-se que, conforme ponderou o incorporador em entrevista, não havia obrigatoriedade do incorporador pagar por toda a gleba, caso ele não conseguisse viabilizar o empreendimento junto a outras empresas. O empreendedor compra a parte que ele conseguir incorporar e repassar para outra empresa[4]. Para o incorporador isso não seria um risco de perder o

[3] A gleba/terreno da família Montenegro no empreendimento Cidade Jardim foi dividida no contrato em 8 glebas, conforme contrato.

[4] Informações a partir de entrevistas com Ivan Martins (*in memoria*), proprietário da incorporadora LM e idealizador do empreendimento Cidade Jardim, em entrevista a autora em 2016.

terreno, porque ele considera um terreno difícil de ser vendido por ser uma gleba muito grande e com apenas 43% de área de terreno com potencial construtivo, tendo em vista que há muitas áreas de preservação não edificáveis:

> [...] não precisa botar dinheiro, mas esse cara aqui não tem para onde sair, quem é que vai comprar um terreno de 6 milhões e meio de metro quadrado de área total e 2 milhões e seiscentos de área líquida, pra quem ele vai vender isso? Não tem ninguém, ele vai é ser invadido [...][5]

Por um lado, o incorporador conseguiu adquirir uma das últimas grandes glebas dentro da cidade de Fortaleza, em uma área com importantes vias de acesso, que permitirá uma produção em escala, por um bom preço do metro quadrado, um *falso-custo* pressuposto e que será reposto quando do recebimento de capital, não sendo necessária a descapitalização do incorporador, uma vez que não foi preciso antecipação de dinheiro para pagamento do terreno.

Tendo em vista que os imóveis que serão construídos têm como destino, em princípio, a população de baixa renda e que a região é rodeada de imóveis de padrão baixo e médio, não permitindo, no momento atual, um grande aumento da renda capitalizada em cada unidade, não seria viável a compra de um terreno com alto preço do metro quadrado, porque não seria possível repassar o preço para o consumidor. Desse modo, é que a implantação de empreendimentos de segmento econômico em regiões com essas características (terrenos mais baratos em decorrência de características como distância, pouca infraestrutura, presença de áreas de preservação e com entorno com edificações menos valorizadas, baixa produção imobiliária de mercado), somada a grande escala do empreendimento, apresentam-se como estratégia de possibilitar ao incorporador conseguir superar o lucro médio e alcançar um lucro extraordinário[6].

Por outro lado, o proprietário de terra conseguiu viabilizar a venda de um terreno onde incide legislação ambiental em uma boa parcela da área, limitando o potencial do empreendimento. Na disputa pela riqueza, esse é um exemplo de cooperação do proprietário de terra com o capitalista[7], para garantir a criação de renda da terra mais elevada no negócio imobiliário, tornando-se um negócio favorável para ambos.

O empreendimento traz na sua concepção a ideias de combate ao déficit habitacional, ideia do novo urbanismo e de sustentabilidade, segundo o discurso dos

---

[5] Ivan Martins (*in memoria*), proprietário da incorporadora LM e idealizador do empreendimento Cidade Jardim, em entrevista a autora em 2016.

[6] Rufino (2012), ao estudar a produção imobiliária de mercado em Fortaleza, evidencia que apropriação de novas áreas pela produção imobiliária compõe uma das estratégias das grandes incorporadoras como uma forma de obter ganhos maiores com a possibilidade de alcançar lucros extraordinários a partir da busca de terrenos mais baratos, seja com a expansão da área de atuação para a produção de empreendimentos de alto luxo, seja na expansão geográfica a partir da diversificação de produtos, com a ampliação da oferta para outras faixas de renda mais baixas.

[7] Harvey (2013) afirma que na disputa da riqueza os proprietários de terra ou coagem ou cooperam com os capitalistas na busca por criar rendas da terra mais elevadas.

proponentes do empreendimento[8], a incorporadora LM[9]. A proposta inicial tratava-se de um projeto de incorporação de loteamento ou "bairro planejado", voltado para um público com renda entre 3 a 6 salários mínimos, contudo mais de 80% do déficit habitacional de Fortaleza está concentrado entre 0 a 3 salários mínimos segundo dados da FJP (2005). Na incorporação da infraestrutura, a LM seria responsável pelo projeto e a implantação de infraestrutura[10], vendendo o empreendimento por quadras para incorporadoras ou construtoras interessadas construírem as edificações[11]:

> Faz como as incorporadoras fazem nos Estados Unidos, você solta uma gleba dessa para uma construtora, solta essa para outra [...] a incorporação da infraestrutura é toda da gente, só que eu ao invés de eu incorporar a construção que é um risco enorme, eu incorporo o loteamento, só que eu só libero o loteamento com as casas [...][12]

O Modelo bairro planejado diferencia dos tradicionais loteamentos quanto a implantação da infraestrutura, ao maior cuidado com as áreas públicas, o que, em princípio, confere maior qualidade ao espaço urbano do parcelamento, todavia também possibilita capturar maiores ganhos. Ademais, o empreendimento Cidade Jardim tem na sua concepção a viabilização do empreendimento por partes e busca estabelecer parcerias para obra apenas com incorporadoras e/ou construtoras que se comprometam a executar o padrão das edificações e dos espaços conforme especificação do projeto definido pela incorporadora LM, bem como executar todas as unidades nas glebas (ou quadras) comercializadas. Conforme entrevista com o idealizador da proposta, a justificativa do "pacote" (seguir o padrão e executar toda a gleba prevista no contrato) seria para evitar a "especulação" como nos loteamentos tradicionais, em que se vendia o lote e a construção poderia acontecer anos depois.

Todavia, entendemos que isso tem pouco de preocupação com uma "especulação". O que ocorre é um processo de capitalização. Na imposição do que deve ser construído está a previsão de gerar renda futura por uma produção ainda a ser realizada, no qual está computado, também, o pagamento da infraestrutura e a unidade do lote/fração do terreno. O loteador incorporador comprou a renda da propriedade da terra e cria novas condições, com a implantação de um projeto, de infraestrutura e de espaços de lazer, e define um padrão de edificação de apartamentos e, não apenas casas, para produzir um patamar diferente e mais alto de renda e preços e cobrará por essa renda futura no repasse para possíveis novos incorporadoras ou construtoras que forem executar as demais glebas. A imposição de um padrão de edificação permite a esse incorporador de terra cobrar

[8] É possível constatar através do vídeo de divulgação do empreendimento disponível em https://www.youtube.com/watch?v=V0WHMimG3H0, acessado em novembro de 2016.

[9] Conforme podemos verificar através do discurso do proprietário da empresa incorporadora e idealizador do empreendimento.

[10] No contrato do PMCMV entre Governo do Estado, incorporadora e demais partes envolvidas (movimentos que ocuparam um pedaço do terreno e que serão contemplados com moradias) a incorporadora é responsável pela implantação de drenagem, pavimentação, mobiliário, enquanto o Governo do Estado implantara os serviços de esgotamento sanitário e equipamentos comunitários.

[11] inicialmente o projeto previa casas e apartamentos, com recursos do MCMV a proposta implantada foi de apartamentos.

[12] Entrevista concedida à autora em 2016.

antecipadamente por uma renda capitalizada de uma construção que ainda será feita, porém o padrão dessa construção já foi determinado por ele, e isso é capitalizado pelo próprio loteador. Ainda que nos empreendimentos do PMCMV, na faixa de renda da primeira etapa posta em andamento do empreendimento (faixa 1), não tenha sido possível explorar patamares mais alto, pelo *preço de mercado* do produto ter como base o teto de subsídio do programa habitacional de baixa renda, o Cidade Jardim apresenta outras glebas que poderão ser comercializadas com outros empreendedores no futuro.

A concepção do empreendimento deu-se anterior ao lançamento do PMCMV. Com a chegada das grandes incorporadoras nacionais com capital aberto, três grandes empresas fizeram contrato com a incorporadora LM em 2008 (ex: Cyrella e Grafisa), por interesse em atuar no segmento econômico, pegando parte das quadras para construir. Porém, desfizeram o negócio logo após a crise de 2008. O que de fato viabilizou a primeira etapa[13] do empreendimento foi a ocupação realizada pelo MTST e MCP. Esse movimento ocupou uma pequena área do terreno do empreendimento em 2009, como estratégia de pressão para aquisição de moradia via programa habitacional, quando acabava de ter sido lançado o PMCMV[14]. Essa ocupação desencadeou o processo de negociação com o governo do Estado, em articulação aos recursos federais, de tal modo que parte das moradias construídas, na primeira etapa, foram destinadas aos ocupantes do movimento. Em contrapartida, tanto o MTST e o MCP assinaram um termo de acordo e compromisso a não ocuparem mais nenhuma outra terra nos limites do empreendimento Cidade Jardim, nem outro terreno da família Montenegro[15], proprietária do terreno que fez o contrato de venda para o incorporador do empreendimento.

A referida ocupação contribuiu para "destravar" a terra (o capital) que estava entesourada por longos anos por um mesmo proprietário, sem uso e que agora, articulada a um grande empreendimento, será incorporada como um "falso custo" do empreendimento.

As *novas ocupações* promovidas pelos movimentos organizados disputam terra na cidade para moradia. A terra é uma forma de pressão para serem atendidas por programas habitacionais. Esses movimentos têm apresentado como foco principal de atuação uma região que denominamos de *expansão da coroa do segmento econômico*, área no limite sul do município, adjacente a coroa de atuação do mercado imobiliário voltado para o segmento econômico identificado por Rufino (2012), que tem significativa disponibilidade de terrenos.

Todavia, apesar dessas ocupações serem orientadas pelo valor de uso da terra e da moradia, pondera-se que essas novas ocupações, articuladas ao PMCMV, acabam por alimentar a lógica da mercantilização da terra e da moradia, uma vez que, foram funcionalizadas por um modelo de produção de mercado.

O PMCMV configura-se como uma forma de *desmercantilização estatal do consumo*[16], especialmente o faixa 01, com um aporte maior de subsídio à demanda por

[13] A construção da primeira etapa foi realizada pela Construtora Fujita, responsável por 5.920 unidades, das quais 5.536 apartamentos atendem a faixa 1.
[14] Informações a partir do depoimento do empreendedor a autora, em 2016.
[15] Conforme consta no item referente a obrigações das partes no termo de acordo e compromisso do contrato.
[16] Pírez (2012; 2915) diferencia a desmercantilização estatal na produção e no consumo.

moradia com faixa de renda menores. Contudo, reforça a mercantilização da produção por se basear na produção de mercado orientada pelo lucro. Desse modo, a *desmercantilização* apenas do consumo pela disponibilidade de crédito acaba por contribuir com a mercantilização da produção. Reforça também a mercantilização da terra, potencializando a capitalização da renda, incrementando os preços dos terrenos de forma generalizada na cidade, especialmente nas áreas onde passam a ser alvo de maior dinamização dos negócios imobiliários. Além disso, no acordo entre as partes (movimentos, empreendedor e Governo do Estado), em troca das unidades habitacionais destinadas à população ocupante, o movimento abriu mão (ao menos formalmente) de ocupar outros terrenos na poligonal do Cidade Jardim, que corresponde a uma enorme área. Desse modo, em um primeiro momento, as novas ocupações colocam-se como uma aparente *fronteira obstáculo* a expansão *do capital*, à mercantilização da terra. No entanto, a articulação com a produção de mercado como solução habitacional acaba por viabilizar processos de expansão do capital e reforço à mercantilização da terra, inclusive em setores da cidade tradicionalmente ocupados por assentamentos precários, como é o caso dessa região sul do município.

Soma-se a essa lógica, as famílias alvo de remoção de antigas e consolidadas favelas atingidas por grandes projetos urbanos como o VLT, uma das obras associadas às intervenções para a Copa 2014[17], que também são incorporadas nessa lógica. O Projeto do VLT atravessa 34 comunidades demarcadas no mapeamento de assentamentos precários no PLHIS-For (2012), com previsão inicialmente de realizar remoção de 20 mil famílias[18] para empreendimentos na periferia do limite sul do município: o Cidade Jardim. Nas palavras de Freitas (2015) e Pequeno representaria um processo de "periferização" em larga escala. Desse modo, o Cidade Jardim passaria a atender um "déficit induzido"[19] pelas intervenções, uma vez que atinge famílias provenientes de favelas consolidadas, parcialmente atendidas por infraestrutura e equipamentos e que investiram trabalho na melhoria de suas moradias ao longo de anos, ao passo que provocará valorização ao longo do seu traçado, podendo induzir ao incremento dos negócios imobiliários no entorno e a elevação de preços. Todas as opções dadas aos moradores alvo da remoção, não permitem a aquisição de um imóvel na mesma região, o que acarreta a desconstrução dos laços de sociabilidade e reciprocidade, dos modos de vida, alicerces da constituição da formação da *favela como produto*. Como ressalta um dos dirigentes do MTST-CE, na sua percepção, o mais importante para as famílias de ocupações são seus laços afetivos: "a boa localização é onde tá seus laços afetivos [...] não aceitamos é o deslocamento".

Freitas (2015), por um lado, observa que um dos principais argumentos utilizados pelo poder público para justificar a proposta de transferência das famílias para conjuntos localizados na periferia é a condição de insegurança jurídica da posse da terra, em decorrência da ausência de registro. Por outro lado, a autora destaca a justificativa da implantação do VLT ao longo da linha férrea existente do terminal da Paranga-Mucuripe como a única opção financeiramente viável, apontada no relatório do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), para conectar o estádio da Copa à porção turística da cidade, uma vez que

[17] Conforme observa Freitas (2015), o projeto do VLT atravessa 34 comunidades demarcadas no mapeamento de assentamentos precários no PLHIS-For (2012).
[18] Dados de 2013, segundo relatório da Defensoria Pública Estadual, conforme averiguou Freitas (2015)
[19] Conforme ressalta Freitas (2015)

concentra uma grande quantidade de casas irregulares e, portanto, tem o preço de desapropriação mais barato, onde se projetou implantar as estações sobre terrenos ocupados pelas casas de baixa renda, ao invés de em áreas de terrenos vazios situados ao longo do trilho. Conforme argumenta Rolnik (2015), aspecto como a insegurança da posse é mobilizado para fundamentar remoções em assentamentos de baixa renda, de forma viabilizar remoções de baixo custo.

Desse modo, decorre que a terra na favela como produto é ressignificada na *favela como fronteira.* Da manutenção do significado da *apropriação individual/coletiva* da terra, pautada na dominância do valor de uso, a terra na favela como fronteira é (re)significada em prol do valor de troca, de uma *apropriação privada*[20].

Por um lado, as *favelas como produto*, constituída por uma forma de apropriação não mercantil da terra ou, quando tenha se dado por apropriação intermediada por relações monetárias, estas não eram dominantes e davam-se orientadas por valores de uso e *lógica da necessidade*[21]*,* é (constantemente) significada como "reserva de terra"[22] nas áreas mais valorizadas, alvo de obra de infraestrutura, articulada a ressignificação da favela como demanda que alimenta a produção de mercado. Desse modo, a *favela como fronteira* a expansão do capital coloca em movimento a *favela produto*, seja pela sua remoção e captura da terra, seja no deslocamento dos antigos moradores na incorporação de novas ocupações ou favelas existentes consolidadas.

Todavia, por outro lado, a mobilização dos moradores articulados aos movimentos de bairro na luta pelo direito à moradia, conseguiram avanços concretos no sentido de reduzir a quantidade de remoções, levando o projeto a sofrer alterações no traçado, e no surgimento de alternativas ao reassentamento de uma parte das famílias para terrenos vazios, definidos como ZEIS 3, próximo à área de origem (ainda que incerto), conforme atesta Freitas (2015). No embate entre a favela produto e a favela fronteira, a luta dos moradores é o que pode ressignificar a *favela como fronteira*, colocando-a não como uma fronteira à expansão do capital, mas uma fronteira obstáculo que preserva a manutenção do significado da *favela como produto*, orientada pelos valores de uso e pelos laços de sociabilidade.

[20] Conforme distingue Harvey (2016) a apropriação individual não seria o mesmo que apropriação privada. A partir de Harvey, em linhas gerais, podemos distinguir que a apropriação individual é inerente ao uso e a vida humana, enquanto a apropriação privada encontra-se relacionada a dimensão da mercadoria, do valor de troca e da moderna propriedade privada.

[21] A ideia da lógica de necessidade encontra-se em Abramo (2005; 2009). Também é apontada por Pírez (2014; 2015).

[22] Rolnik (2015) menciona a ideia de ocupações/favelas funcionarem como reserva de terra.

O CASO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA DO RIACHO MACEIÓ: ANTIGAS FAVELAS NA FRONTEIRA DO IMOBILIÁRIO

A Operação Urbana Consorciada (OUC) do Riacho Maceió localiza-se no bairro do Mucuripe, situado na região nordeste de Fortaleza, atualmente, uma área bastante valorizada. Ramos (2003) observou que os terrenos que compõe o bairro do Mucuripe e entorno vem passando por *valorização*, pelo menos, desde os anos 1980.

O terreno da OUC do Riacho Maceió era ocupado por casas de população de baixa renda, representadas como favela pelo poder público desde anos 1970[23]. O relato de uma antiga moradora[24] coaduna com a representação da área como favela, em que descreve um processo de ocupação não mercantil, a partir de *relações costumeiras*, em que as famílias apenas chegavam e o proprietário a época permitia que as pessoas construíssem suas casas.

Sobre esse terreno incide legislação ambiental municipal, desde 1970. No Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, ainda em vigor, a área referente a preservação não edificável sofreu redução em relação ao plano anterior (o PDDU-1992), e sobre o terreno passa a incidir dois zoneamentos de proteção ambiental: a Zona de Preservação Ambiental (ZPA 1) e a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA). É sobre esse terreno que será desenvolvida a OUC do Riacho Maceió. Essa OUC foi a primeira OUC[25] a ser aprovada pela Câmara Municipal de Fortaleza, no ano de 2000.

A OUC do Riacho Maceió é uma parceria entre o poder público municipal e a empresa NORPAR – Nosdeste Participações L.T.D.A, uma SPE ligada a empresa local Terra Brasilis. Essa OUC surgiu a partir do interesse privado. O proprietário da terra buscou o empreendedor na tentativa de viabilizar uma compra de terreno, tendo consciência de que seu terreno era praticamente não edificável, por estar inserido em área protegida por um zoneamento ambiental, além de ter sido ocupado há anos por uma população que se fixou em parte do terreno[26]. Configura-se uma cooperação do proprietário de terra com o capitalista, para garantir a criação de renda da terra[27]. A OUC do Riacho Maceió foi a saída desenhada para capturar e "ativar" essa terra como mercadoria e capital fictício.

Essa OUC permitiu a flexibilização do zoneamento da área, com a alteração das zonas e dos índices urbanísticos por parte da prefeitura, enquanto a contrapartida do empreendedor consiste das obras de urbanização do local, compreendendo a construção de parque público, via paisagística, obras de saneamento e drenagem e remoção de pouco mais de 80 casas de habitação (CAVALCANTI, 2014) que compõem a antiga ocupação/favela do

[23] Podemos verificar no mapeamento das favelas de Fortaleza do Plano Integrado de Desfavelamento (1973).
[24] Em entrevista a autora, 2016
[25] Segundo Holanda e Rosa (2017) existem atualmente 7 Operação Urbana Consorciada em Fortaleza, tendo sido executada até o momento apenas 3 delas, com a primeira lei de criação publicada em 2000, referente a OUC do riacho Maceió.
[26] Esclarecimento a partir do depoimento do empreendedor a autora.
[27] Harvey (2013) afirma que na disputa da riqueza os proprietários de terra ou coagem ou cooperam com os capitalistas na busca por criar rendas da terra mais elevadas.

riacho Maceió. Será construído um edifício de 52 andares, com apartamentos de 600m², que tem o valor de venda estimando de 7 milhões para cada apartamento.[28]

Figura 03 – Área da OUC do Riacho Maceió, antes e depois da implantação do parque e com as casas da ocupação do Maceió removidas. Fonte: Google Earth; Fortaleza/PDP(2009). Elaboração: autora.

Holanda e Rosa (2017) observam que o primeiro ponto de flexibilização que a lei da OUC do Riacho Maceió trouxe foi a alteração do zoneamento, reduzindo a área de preservação permanente do Riacho que corta o referido terreno. Ainda segundo verificaram esses autores:

> A outra grande flexibilização imposta pela lei de criação dessa OUC foi a liberação do Índice de Aproveitamento (I.A.) [...] o Índice de **Aproveitamento ao qual se permitiu chegar no terreno foi de 5.42, lembrando que esta área era destinada a proteção ambiental e preservação ambiental, cujos I.A. eram 0,6 e 0 respectivamente.** (HOLANDA E ROSA, 2017, p. 20, grifo nosso)

Figura 04 – Vista do parque executado pela OUC do Riacho Maceió e do terreno onde será implantado a torre. Maquete da proposta de edifício da OUC Riacho Maceió. Fonte: http://www.terrabrasilis.com.br/empreendimentos/portfolio/parque-otacilio-teixeira-lima/

[28] Diário do Nordeste, 2017.

Assim, o proprietário da terra viabilizou o "desentesouramento" de capital, que estava imobilização na terra, sendo possível, com a alteração da lei, "ativar" a terra como renda capitalizada, onde a partir da extração da renda, esse proprietário captura parte de um mais-valor que ainda não se realizou.

O incorporador (Terra Brasilis por meio da SPE Norpar) realizou um bom negócio, tendo em vista as condições anteriores do terreno (baixa expectativas de capitalização de renda), conseguindo alterar tais condições e aumentar quase nove vezes o potencial construtivo do terreno através das flexibilizações e, consequentemente, a possibilidade de ganhos. Na imagem da **Erro! Fonte de referência não encontrada.**04, onde temos a atual proposta desenvolvida pela construtora que irá executar a obra, podemos perceber o contraste da escala e volume da proposta do edifício em relação ao entorno. A Norpar/Terra Brasilis, agora nova proprietária da terra, transformou a área com a construção do parque (ver Figura 04), valorizando o terreno e o empreendimento futuro, o que é rebatido na formação do VGV (valor geral de venda). O empreendimento será construído por uma construtora (a Colmeia), que não precisará desembolsar capital para aquisição do terreno, e a Norpar/Terra Brasilis (incorporadora) receberá o "pagamento" do terreno e do trabalho empregado na construção do parque em permuta física (recebimento do pagamento em unidades de apartamentos)[29], a qual representa a apropriação (futura) de renda-aluguel. A estratégia adotada possibilitou superar a terra como um obstáculo e capitalizá-la como alavanca da construção e criação de mais-valor, especialmente nessa área de grande valorização imobiliária e alta capitalização de renda da terra[30]. A terra deixa de ser instrumentalizada como um capital fictício[31] que funcionava apenas como um entesouramento "estéril" (uma "reserva de valor") para ser mobilizada como um capital fictício na forma ativo imobiliário

Ressalta-se que em 2007, logo após abertura de capitais das empresas nacionais, e do deslocamento destas para outras capitais fora o eixo RJ-SP, como estratégia de expansão geográfica na busca de garantir a realização de altos patamares de lucro e rentabilidade (RUFINO, 2012), a TECNISA (incorporadora nacional de capital aberto na bolsa de valores) comprou 50% da participação na Norpar. Para a Terra Brasilis a associação vem da necessidade de conhecimento específico na construção de empreendimentos verticais, uma vez que sua atuação é focada em loteamentos. Para a Tecnisa o interesse no empreendimento deu-se porque possibilitaria grande ganhos e, desse modo, permitiria atender a demanda por altos rendimentos aos seus acionistas. Contudo, a crise chegou para a Tecnisa por volta de 2014, as ações da Norpar foram negociadas e vendidas para a sócia Terra Brasilis[32].

Como as empresas de capital aberto são subordinadas a lógica do mercado financeiro, da propriedade patrimonial (CHESNAIS, 2005), os proprietários das ações dessas empresas podem se desfazer dos títulos a qualquer momento, com rapidez, o que pode ser desencadeado em um contexto de crise. Consequentemente, isso pode levar a empresa de

[29] Informações a partir do sócio-proprietário da Terra Brasilis, incorporadora do empreendimento da OUC.
[30] Uma área com um dos maiores metros quadrados de Fortaleza.
[31] Para compreensão mais aprofundada do significado da terra como capital fictício ver Aldigueri (2017)
[32] Informações a partir do sócio-proprietário da Terra Brasilis, incorporadora do empreendimento da OUC e atualmente proprietário de todas as ações da Norpar (SPE da OUC)

capital aberto a se desfazer de parte de suas propriedades, de seus ativos (como no caso das ações que a Tecnisa havia adquirido da Norpar), porque estes estão subordinados e orientados mais pelas tendências da bolsa e menos com a realização da produção.

Considerando a interconexão entre mercado imobiliário e mercado financeiro[33], o empreendimento em tela apresenta características que expressão dominância de uma lógica financeira: a especialização de diferentes capitalistas em etapas da produção, o que cria a possibilidade de realização de valor em diferentes momentos do ciclo da produção, mesmo que a mercadoria não venha se realizar (como ocorreu com a Tecnisa que capturou valor antes do produto se realizar); o superdimensionamento do empreendimento; a associação e interferência dos rentistas proprietário de terra e rentista financeiro na apropriação de renda futura, tendo isto como objetivo principal desse imóvel (D-D')[34].

Com relação a ocupação/favela do riacho Maceió, a retirada das famílias foi realizada pela própria empresa incorporadora, sem intermédio do poder público[35]. Na Figura 03 podemos verificar a sobreposição do zoneamento ambiental do PDP de 2009, o limite da OUC e a área da ocupação antes e depois da remoção, com a implantação do parque e o terreno que receberá as torres desocupado.

Conforme depoimento dos moradores, retirado de matéria de jornal, os valores que a empresa pagou foram distintos para o trecho inserido em área pública, para o proprietário da terra privada e para os moradores ocupantes de parte do terreno privado. Conforme podemos verificar, o valor pago para as famílias foi seis vezes inferior ao pago para o proprietário da terra, e o pago para o trecho de terra pública foi aproximadamente um terço do valor pago para o proprietário da terra:

> Segundo ela, a sujeira era a diferença entre os valores pagos para os terrenos de ocupação, R$ 11,6 por metro quadrado, para os públicos, R$ 17,50 por metro quadrado, e privados que chegavam a R$ 66,66[36].

Mesmo com o tempo para definição da OUC, das desapropriações e da execução das obras do parque, que levaram vinte anos a contar do início da negociação do terreno com o proprietário, a viabilização do empreendimento compensa para o incorporador pela localização do terreno em grande área de valorização imobiliária[37] e pelas condições criadas para a produção futura de mais-valor. Destaca-se que a área onde o terreno está situado é praticamente sem terrenos vazios e marcada pela verticalização, com edificações de alto padrão, embora adjacente a habitações populares, pertencentes a áreas de favelas consolidadas e demarcadas como ZEIS 1 no PDP (2009). Justamente o fato do terreno, nas

[33] Diversos autores aborda a interconexão entre mercado imobiliário e mercado financeiro, tais como Fix (2009), Rufino (2012), Shimbo (2010), Rolnik (2015), entre outros.
[34] Características observadas com base em Fix (2009)
[35] Lei n° 8503 de 26 de dezembro de 2000.
[36] Matéria de GVCES, 2007
[37] Segundo matéria do G1, de janeiro de 2017, o bairro do Mucuripe é atualmente um dos bairros com maior preço do metro quadrado em Fortaleza, apresentando o preço médio de 7.206 reais por metro quadrado, e com o segundo bairro com maior preço médio de aluguel.

condições anteriores a sua compra, estar localizado em área de proteção ambiental, com potencial construtivo de apenas 0,6 e ainda ser ocupado por uma favela, porém pequena e sem uma organização comunitária, o que aparentemente poderia ser um obstáculo tornou-se uma vantagem porque tais condições associadas com a possibilidade de "removê-las", possibilitou rebaixar o preço da terra na sua aquisição e criar uma estratégia de gerar lucro extraordinário, instrumentalizando a terra como um poderoso ativo imobiliário. Tanto que os valores pagos para os moradores foram muito inferiores aos pagos ao proprietário de terra. Ao proprietário de terra foi considerado no preço pago o significado econômico que a propriedade da terra assume como capital fictício, aos moradores, pode-se dizer que foi considerado apenas o valor da casa. Ao proprietário da terra, pagou-se o valor de troca que a terra como propriedade privada assume, paga-se pelo direito a uma renda futura; aos moradores, pagou-se o valor de uso.

Tal situação só é possível com a intermediação do Estado, ainda que este não esteja envolvido diretamente na negociação dos valores pagos no preço da terra. Conforme Rolnik (2016) é o Estado que tem o poder de definir o uso e ocupação do solo, um dos mecanismos utilizado para aumentar a diferença entre o preço da terra expropriada dos pequenos moradores e o novo espaço.

O processo de remoção não ocorreu sem conflitos. Inicialmente, havia um morador representante que articulava com os demais, contudo, segundo relato de um dos moradores, a empresa comprou a casa desse "representante" e logo de início desarticulou o grupo. O relato de moradores expõe as tensões no processo de remoção das famílias:

> [...] o modo como eles chegaram ficou muito chocante para os moradores aqui viu, eu vi nos meus próprios olhos, eles despejaram mesmo [...] tinha morador aí de muito tempo, do tempo da minha vó, eles não tinham usucapião, nem a escritura, né. A maioria das pessoas são meio leigas, né, não entendem muito [...] eles começaram logo pelo Maceió, pelas casas do Maceió, para fazer logo essa praça. Começaram fazendo muro. Começaram a botar muro, aí começaram a murar umas casas aqui por trás, aí veio um pessoal e derrubou [...][38]
>
> A pessoa nasce naquele local, cresce, cria família, ver neto, bisneto [...] é o tempo de moradia, o tempo de amizade, de confiança, sair daqui para outro bairro sabe, muito estresse foi isso aí sabe [...]
>
> Minha tia não quer nem ouvir falar. Ela chora, diz que não resiste se tiver que sair[39]

[38] Morador em entrevista a autora, em 2016.
[39] Matéria de GVCES, 2007.

> "Eles derrubam uma casa ali, três acolá, vão coagindo os moradores. Desde 1988 brigamos para ficar. Tem gente que cansou. Eu não. Enquanto tiver alguém do meu lado eu me seguro".

Os relatos evidenciam uma subtração do território vivido, característico de processos de despossessão, "máquinas de aniquilamento, material e simbólico, de modos de vida" (ROLNIK, 2015, p. 245). Nas falas também aparecem aspectos como a falta de conhecimento da população do direito a usucapião como forma de comprovar seu direito de posse à aquela terra, a ausência de "papel" para comprovar uma posse ou propriedade, garantindo a manutenção das famílias no local ou a justa indenização.

O aspecto da ausência da propriedade da terra é um ponto que aparece tanto na fala do empreendedor ao dizer "São posseiros, todos sabiam que eram posseiros, que fizeram invasão lá", como na dos moradores: "eles não tinham usucapião, nem a escritura né [...] a maioria das pessoas são meio leigas né, não entendem muito". Conforme observa Rolnik (2015) aspectos como a insegurança da posse, bem como a precariedade urbanística, a alta densidade e a pobreza são mobilizadas para fundamentar remoções em assentamentos de baixa renda, de forma viabilizar remoções de baixo custo.

A última família a aceitar a negociação conseguiu bons valores por ter a propriedade da casa e do terreno registrado, o que garantiu um poder de negociação com o empreendedor: "a gente não tava com medo de nada, porque a gente tinha escritura e tudo, eles não iam poder chegar aqui e derrubar". Isso ilustra o significado econômico, político e ideológico da propriedade privada individual sobre todas as demais formas de apropriação/posse sobre a terra e a moradia.

Soma-se o "estigma territorial" (ROLNIK, 2015) como elemento a mais de legitimação das expulsões e enfraquecimento de outras formas de apropriação que não estão inseridas na lógica do contrato social da propriedade, da apropriação privada.

O discurso ambiental também serve para reforçar a engrenagem da despossessão do território da favela. Na fala da Prefeitura a ideia de "acabar com as áreas de risco", especialmente, as que ocupam a área de preservação, serviu, juntamente com a ideia de requalificação do Riacho, como uma das justificativas da OUC do Riacho Maceió: "É programa de gestão eliminar progressivamente as áreas de risco, especialmente as que ficam em áreas de preservação".[40] Na percepção dos moradores, o discurso do risco só é aplicado a favela, mas não para o empreendimento: "Para Francisca Costa, 54, não é bem assim: 'É área de risco pra gente, mas pra construir não é', reclama. Ela e Maria Daise Alcântara, 71, são as únicas remanescentes no quadrilátero da foz".[41]

Embora a intervenção da OUC tenha criado área de lazer pública no entorno do Riacho, recorda-se que ela modificou o zoneamento da área, reduzindo a área de preservação permanente e eliminou a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA), que funcionava como uma área de transição entre a área de preservação permanente e a rua.

[40] Diz Luciano, justificando a parceria via OUC entre Prefeitura e Norpar, segundo matéria da GVCES de 2007.
[41] GVCES de 2007.

Antes da alteração que foi incorporada ao PDP 2009, a atual localização da torre do empreendimento situava-se sobre a área de preservação permanente não edificável. Em relação ao PDP 2009, a torre corresponde onde era definido a ZRA, área onde também se localizava a maior parte das casas removidas.

O "estigma" e tentativas de remoção não são de hoje. Todavia, retornam em novos arranjos com a produção imobiliária, em um novo contexto sob a dominância da propriedade patrimonial imobiliária articulada à mobiliária, que impôs, nos últimos anos, uma reestruturação no setor imobiliário na totalidade da produção do espaço urbano. A acumulação via despossessão do espaço das favelas, em Fortaleza, emerge em diferentes momentos, ressignificando a favela como fronteira, incorporando a terra da favela como espaço para expansão do capital.

A *favela como fronteira* de expansão surge na ausência, no caso em tela, da favela como uma fronteira obstáculo ao capital, do enfraquecimento e extinção do significado da favela como produto. Passa de um local que representava uma forma de *apropriação individual/coletiva* da terra, orientada por valores de uso e por laços de sociabilidade e reciprocidade, em contraposição a *apropriação privada*[42]. A terra na *favela-produto* é capturada e *re-mercantilizada*.

Pírez (2016) considera a re-mercantilização nos processos que envolvem a participação do Estado na eliminação das condições que permitam promover a existência de bens e processos fora das relações mercantis, ou na formulação de mecanismos que permitam facilitar ou impor diretamente o tratamento mercantil a estes bens e processos, acarretando na transferência de espaços que haviam sido *desmercantilizados* para acumulação e reprodução do capital. Desse modo, no caso da OUC do riacho Maceió, pode-se dizer que tanto a terra da favela, como a terra protegida sob zoneamento ambiental foram re-mercantilizadas.

Recentemente, a prefeitura de Fortaleza lançou o Programa Fortaleza Competitiva (PFC), cujo traz a proposta de diversas novas OUC. Através de uma consultoria contratada pelo edital 2090/2015, foi realizado um estudo de prospecção para identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de OUCs, levando-se em consideração critérios do ponto de vista do poder público e critérios para iniciativa privada, conforme consta no PFC. Assim, além das 7 OUCs aprovadas, onde a do Riacho Maceió foi a primeira, temos 15 novas propostas de OUC, cujo parte delas também se sobrepõem ao zoneamento ambiental e estão situadas sobre assentamentos precários da tipologia favela, muitos deles definidos como Zeis no PDP 2009. Trata-se de OUCs com dimensões muito maiores do que as 7 até então aprovadas[43]. Dessas 15 novas possibilidades de OUC apontadas no Programa Fortaleza Competitiva, 6 foram definidas como prioritárias para implementação. Uma dessas OUC prioritárias trata-se da OUC Maceio-Papicu, englobando todo o restante do Riacho Maceió, que não havia sido contemplado no caso aqui apresentado.

[42] Conceitos de apropriação individual versus apropriação privada em Harvey, 2016
[43] Holanda e Rosa (2017) apresentam trabalho em que analisam as 7 OUCs já aprovadas.

A nova OUC Maceio-Papicu apresenta uma dimensão muito maior em relação ao caso da OUC aqui apresentado, englobado seis bairros. Trata-se de uma área que contempla um conjunto de zonas especiais de interesse social correspondente a favelas antigas e consolidadas (ZEIS 1), porém não regularizadas, e zonas especiais de interesse social de vazios urbanos (Zeis 3), conforme podemos ver no figura 05.

Figura 05 – Atual macrozoneamento e zonas especiais do PDPFOR2009, respectivamente, na área da OUC Maceio-Papicu. Fonte: FORTALEZA/QUANTA (2018)

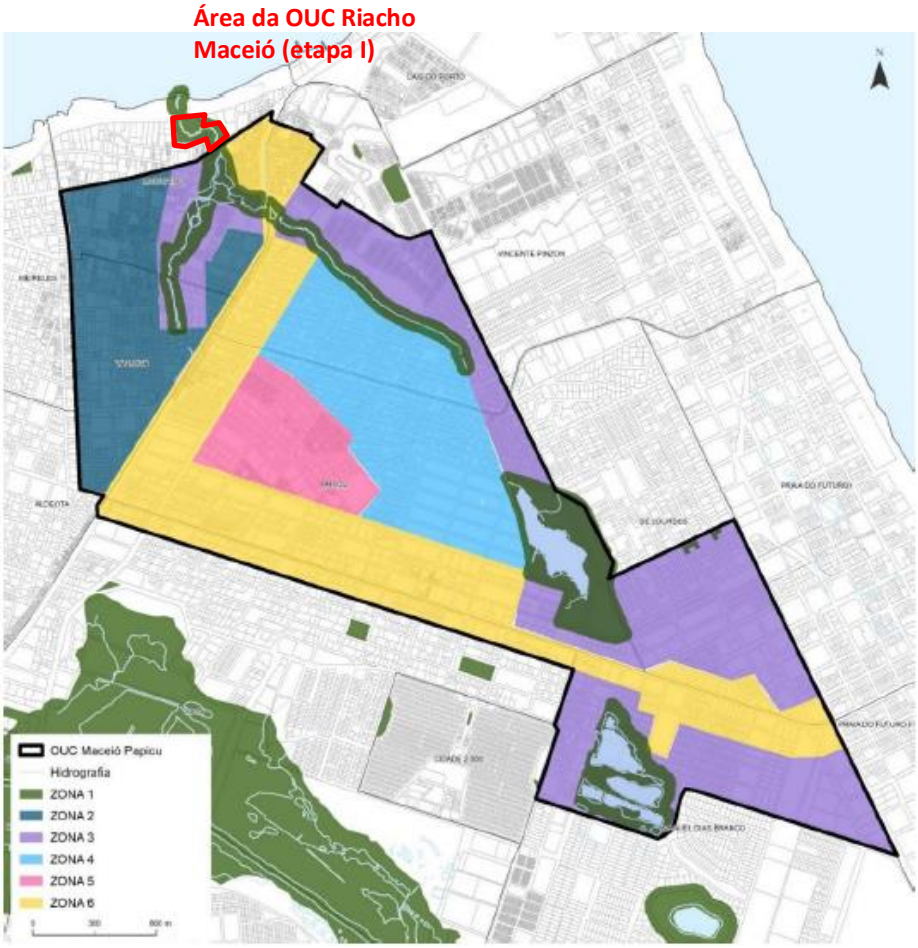
O zoneamento proposto para OUC Maceio-Papicu, altera e se sobrepõe ao macrozoneamento urbano e ambiental e ao zoneamento especial do PDPFor-2009. Embora o texto da proposta[44] considere a regularização fundiária de comunidades que compõem as Zeis que estão inseridas na área desta OUC[45], destaca-se que os limites das Zeis estabelecidos PDPFOR foram retirados. Não consta nos mapas da proposta (ver figura 06). Diferentemente, por exemplo, da OUC Litoral Central, também elencada como uma das novas OUCs prioritárias de implantação, em que na proposta do zoneamento desta OUC, que também se sobrepõe ao do PDPFOR 2009, permanece o limites das Zeis 1. Todavia, em ambas as propostas, os limites das Zeis de vazios (Zeis 3) são extinto do mapa da proposta de

[44] Trata-se do texto do "relatório de desenvolvimento OUC Maceió Papicu" produzido pela consultoria quanta que consiste de estudo e propostas para a nova ouc que orienta a proposta do projeto de minuta, bem como do texto da minuta proposta.

[45] No item sobre regularização fundiária da proposta de minuta da lei (2018) consta: "regularização fundiária e solução habitacional com qualificação dos entornos para as Comunidades da Varjota, Olga Barroso, Pau Fininho, Jardim Nova Esperança, Verdes Mares, Lagoa do Papicu, Paulo Moraes, Grande Favela do Trilho, Morro do Gengibre e para as moradias situadas nas encostas do morro na Rua Ladeira, melhorando suas infraestruturas e requalificando o espaço público urbano das comunidades." Consta também no texto da minuta a obrigatoriedade de recursos arrecadados na OUC serem destinados a regularização fundiária: "Parágrafo Único. Do total dos recursos arrecadados, pelo menos 65% (sessenta e cinco por cento) deverão ser destinados à construção e recuperação de habitações de interesse social, à promoção da regularização fundiária de interesse social, bem como à reurbanização dos aglomerados subnormais existentes no perímetro da presente Operação, incluindo, para a consecução desses fins, a aquisição de terras, os serviços de apoio e custos de atendimento à população.

zoneamento. Ademais, além da extinção dos limites claro das áreas de Zeis da proposta de zoneamento da OUC Maceio-Papicu, na descrição das seis zonas propostas, apenas na descrição da zona 5 menciona a existência de Zeis[46], embora existam Zeis em mais 3 das 6 zonas propostas.

Figura 06 –Proposta de Zoneamento da OUC Maceio-Papicu. Fonte: FORTALEZA/QUANTA (2018), editado pela autora.



Ressalta-se que a supressão dos limites claros das ZEIS do zoneamento proposto para essa nova OUC Maceio-Papicu, que se apresenta como uma etapa 2, da OUC do Riacho Maceio, todavia com dimensões e impactos muito mais significativos, leva a uma fragilização dos objetivos da Zeis. Levanta-se aqui se tal ato pode acarretar a perda de áreas destinadas a moradia de interesse social, a possíveis remoções e a incorporação, de parte dessas áreas que eram demarcadas como ZEIS no PDPFOR-2009, pelo produção de mercado.

[46] "[...] a necessidade de definição de parâmetros factíveis às ZEIS é latente, mas deve ser respondida na escala da especificidade dos territórios. Aos vazios urbanos identificados, a implantação de empreendimentos de habitação social deve ser promovida como forma de viabilizar remoções compulsórias." (QUANTA, 2018, p. 18)

Pelo exposto, entendemos que o instrumento de OUC vem evidenciando a instauração de uma lógica de re-mercantilização tanto das áreas protegidas ambientalmente, bem como sugere uma possível tendência de re-mercantilização de terra das favelas situadas nessas OUC, conforme ocorreu na primeira etapa do Riacho Maceió, especialmente pequenas favelas e/ou favelas que não apresentam uma forte organização social. Assim, corroborando com a instrumentalização da terra na favela como novas reserva de terra para expansão do capital (financeiro), funcionando como uma reserva para extração de uma renda futura (ROLNIK, 2015, p. 167). Estratégia que fragilizam a *favela-produto*, contribuindo para sua ausência e fortalecendo a (terra na) *favela como fronteira* de expansão ao capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As modificações nos processos que envolvem a produção imobiliária (re)posicionam a propriedade da terra na produção do espaço urbano e na articulação com a produção imobiliária como um todo, exacerbando seu funcionamento como um capital fictício. Temos que a renda da terra (e seu preço) é predominantemente formada pelo preço de monopólio. As mudanças nas condições gerais, como mecanismos que permitiram o entrelaçamento do mercado imobiliário e mercado financeiro, bem como o incremento nos negócios imobiliário permitem que o preço de monopólio se eleve constantemente e, desse modo, a função de capital fictício da terra é potencializada porque seu preço, que é sempre formado na esfera da circulação por capitalização, a partir da expectativa de uma produção futura, recebe condições de incremento, estando cada vez mais distante (do preço) da produção e mais relacionado à circulação, ainda que nada esteja sendo produzido.

Nessas condições, por um lado, o proprietário da terra consegue realizar uma maior captura de um mais-valor futuro. E por isso a terra tende a ganhar maior liquidez, mobilizando proprietários fundiários a *desentesourar* a terra. Cria-se as condições apropriadas para a instrumentalização da terra como mero *ativo imobiliário*, um capital fictício que cada vez mais, apresenta a capacidade de transformar-se em dinheiro, sem que nessa metamorfose esteja (necessariamente) atrelada à produção (D-D'), como no caso da OUCs do Riacho Maceió cujo ainda não houve a realização do produto imobiliário propriamente dito. Por outro lado, essas condições também possibilitam a potencialização da instrumentalização da terra como um capital (ativo) fictício pelo capitalista na produção imobiliária, cujo estabelecimento de estratégias para a apropriação da terra possibilitará a realização do sobre-lucro, seja através da abertura de novas frentes com a viabilização de grandes empreendimentos em áreas periféricas tradicionalmente ocupados por população de mais baixa renda e assentamentos precários, como no caso do Cidade Jardim, seja através da intensificação do uso do solo no reforço dos eixos tradicionais de alta valorização, como no caso do uso de instrumentos de OUC (caso da OUC do Maceió). Desse modo, a terra assume o papel de "alavanca" porque a geração de sobre-lucro ocorrerá fundamentalmente pela capitalização em detrimento da valorização.

Como consequência, a terra como obstáculo para reprodução do capital imobiliário é superada, mas se impõe crescentemente como barreira para a reprodução social da vida, segmentando a cidade, homogeneizando o espaço e pressionando outras formas de

apropriação da terra e da moradia, como o espaço da favela na cidade. A dinamização dos negócios imobiliários e a ressignificação da terra como um capital (fictício) ativo na produção de mercado acirra a disputa da terra na cidade, em busca por terrenos em novas localidades que apresentem condições que os tornem mais baratos. Mesmo em um contexto de crise, em que ocorre certo "desaquecimento" nos negócios imobiliários, tem-se a necessidade de estabelecer estratégias que viabilizem tal dinamização por sermos "obrigados" a responder a insaciabilidade das finanças e atrair capital financeiro. Nota-se que, em Fortaleza, emerge como estratégia para os negócios imobiliários a busca por parcerias-público-privado como o uso do instrumento de OUC.

Nessa conjuntura, argumentamos que a favela se movimenta entre a *favela produto* a *favela fronteira*. Por um lado, no primeiro estudo de caso examinado, verificamos que as novas ocupações, em um primeiro momento, colocam-se como uma aparente *fronteira obstáculo* à expansão *do capital*, à mercantilização da terra. No entanto, a articulação com a produção de mercado, acaba por permitir processos de expansão do capital e reforço à mercantilização da terra. No segundo estudo de caso, observamos que a terra na *favela-produto* é capturada e *re-mercantilizada*, além de apontar para uma instauração de uma lógica de re-mercantilização de outras favelas consolidades, demarcadas como ZEIS no PDPFor 2009. Como vimos, na proposta da nova OUC Maceió-Papicu há uma fragilização do instrumento, na medida em que, na proposta de zoneamento para esta OUC retiram-se os limites das ZEIS.

A *favela como fronteira* significa a expansão ao capital, uma "reserva de terra", capturada e incorporação para viabilização de empreendimentos imobiliários ou a elevação dos patamares de seus rendimentos, levando a possíveis expulsão ou remoção da favela, parcial ou totalmente. Consiste da modificação do significado da terra na favela, ou seja, a viabilização da sua *(re)mercantilização*. A *favela como fronteira de expansão* realiza-se na *ausência* da favela como *produto*. Enquanto, a favela fronteira como obstáculo seria a manutenção e resistência da *favela-produto*. A favela como fronteira (expansão ou obstáculo) ao capital é *ausência* e *presença* na *favela-produto*. Por fim, ressalta-se a relevância de um olhar sobre as demais OUC propostas, bem como o acompanhamento do processo de implantação destas, verificando a hipótese da tendência da instrumentalização da favela como fronteira e da ressignificação da terra nas favelas em Fortaleza.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE). In III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*, São Paulo, 2014. Anais Disponível em < >

CHESNAIS, Françoise. *A finança mundializada: raízes e políticas, configurações, consequências*. tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

*DIÁRIO DO NORDESTE. "Maior prédio de Fortaleza terá 52 andares e 150m"***.** matéria de 08/06/2017. Disponível em **< >, acessado em 01.06.2018**

FIX, Mariana. *São Paulo, a cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2009.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal. *Programa Integrado de Desfavelamento – estudo preliminar*. Fundação do Serviço Social de Fortaleza. Fortaleza, 1973.

_____. *Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009.* Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, 2009.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal/Quanta consultoria. *Relatório de desenvolvimento OUC Maceió Papicu (apêndice 6.1), 2018.*

_____. *Relatório de desenvolvimento OUC Litoral Central (apêndice 1.1), 2018.*

_____. *Definição de áreas prioritárias para implementação de OUCs*, sd.

_____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Maceió Papicu*, 2018.

G1. *"Mucuripe, Meireles e Guararapes têm m² mais caro de Fortaleza; veja top 10"*, matéria de 12.01.2017. Disponível em: <>, acessado em 10.03.2017

GVCES. "*Nopar indeniza 30 famílias que vivam na foz do riacho Maceió, em área de preservação ambiental*". Matéria de 07/08/2007. Disponível em < >, último acesso em 10/11/2016.

HARVEY, David. *Os Limites do capital.* Tradução de Magda Lopes, 1ed., São Paulo: Boitempo, 2013b.

_____. *17 Contradições e o fim do capitalismo*. Tradução Rogério Bettoni. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

HOLANDA, Breno; ROSA, Sara Vieira. 16 Anos de Operações urbanas em Fortaleza: um olhar a partir das diferentes gestões e da flexibilização urbana. In *XVII Encontro Nacional da ANPUR.* **Anais.**: São Paulo, 2017.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, C.; SHIFFER, S (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999, p.245-259.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional*

de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>.

PÍREZ, Pedro. Serviços urbanos e urbanização na américa latina: a orientação entre o bem-estar e a reestruturação**.** *Geo UERJ* - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012, p. 793-824. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>.

_____. Mercantilización y desmercantilización en la urbanización en América Latina. Para pensar los servicios urbanos. In *II Seminario Internacional Sobre Teoría Urbana*. **Anais…** Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2015.

_____. Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latino-americana**,** *Quid 16*, n 6º, 2016, p. 131-167

RAMOS, Lidiane da Costa. *Mucuripe: Verticalização, mutações e resistências no espaço habitado*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *A incorporação da metropóle: centralização do capital no imobilário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SHIMBO, Lúcia. *Habitação Social, Habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro***.** São Carlos: Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Carlos, 2010.