



A contínua (des)regulamentação do planejamento urbano em Fortaleza A captura das Zonas Especiais de Interesse Social pelas OUCs

Autores:

Simone Farias Cabral de Oliveira - Lehab UFC - sfco.1987@gmail.com

Camila Rodrigues Aldigueri - Unichristus e Lehab-UFC - camila.aldigueri@gmail.com

Resumo:

Em Fortaleza, a gestão municipal atual tem demonstrado ter como foco uma política de incentivo, promoção e apoio a realização de PPPs. Esta fase sucedeu o momento em que grandes projetos urbanos ganhavam destaque em detrimento do planejamento urbano. Após um período de grande ênfase na (des)regulamentação de legislação urbana e ambiental que desconsideram o Plano Diretor Participativo até então vigente, os esforços se direcionam à viabilização de grandes intervenções urbanas a partir da ampliação do número e da escala das OUCs. Tendo em vista que atualmente as ZEIS encontram-se em fase de regulamentação, e que uma parte importante delas se encontra dentro do perímetro das novas OUCs, o trabalho intenciona demonstrar as mudanças impostas ao planejamento urbano, que favorecem a produção imobiliária de mercado, resgatando o caminho percorrido até os dias atuais, em que as OUCs ganham protagonismo na gestão municipal, de modo a investigar se elas representam alguma ameaça às ZEIS.

A contínua (des)regulamentação do planejamento urbano em Fortaleza

A captura das Zonas Especiais de Interesse Social pelas OUCs

INTRODUÇÃO

Nos cinco anos de atividades do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB-UFC), foi constante o acompanhamento dos processos de planejamento de Fortaleza-CE, e a consequente observação da lógica que caracteriza esses processos, a qual vem favorecendo em diferentes contextos o setor privado.

Para esclarecer a manutenção dessa lógica, é necessário remontar à revisão do Plano Diretor, na década de 2000, período em que a maior parte das cidades brasileiras passavam por processos de planejamento urbano, buscando incluir os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade, como resgata Pequeno (2009). Segundo o autor, foi a primeira vez que, em Fortaleza, aconteceram debates sobre o crescimento da ilegalidade fundiária, a necessidade de terra urbanizada, a valorização imobiliária exacerbada de setores específicos; debates nos quais evidenciou-se a necessidade de associação entre as políticas urbana e habitacional.

A participação da sociedade civil neste processo resultou em algumas conquistas. No entanto, para o mesmo autor, a revisão resultou em um plano ambivalente, em que, por um lado, o zoneamento urbano reflete os interesses do mercado imobiliário e, por outro lado, no zoneamento especial, encontram-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o que podemos considerar uma conquista importante para a efetivação do direito à moradia. Todavia, essa conquista foi prejudicada pela lentidão na condução dos planos e leis complementares, condição para sua regulamentação e efetivação, conforme PDPFOR (2009) (PEQUENO, 2015). A revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996 (LUOS) teve início apenas em 2015. As ZEIS começam a ter os primeiros passos dados em relação à sua regulamentação apenas em 2018. Neste meio tempo, a escolha de Fortaleza como cidade sede da Copa do Mundo de 2018, promovendo grandes projetos urbanos, e a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tiveram impacto direto no processo de planejamento, na medida que seus empreendimentos foram de encontro a premissas do plano diretor. Paralelamente, as Parcerias Público Privadas (PPPs), entre elas as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) passaram por transformações e tomaram novos moldes.

O que se observa é que, se no intervalo entre 2009 e 2014 houve uma ênfase aos grandes projetos urbanos, que apresentavam uma série de incompatibilidades com o PDP-FOR, o período seguinte foi marcado pelo recuo na condução desses projetos, que deram lugar a um foco nos processos de planejamento. Esses processos se caracterizaram pela desregulamentação dentro do próprio planejamento, de modo a tornar legais objetivos incompatíveis com a legislação. E, atualmente, a volta ao incentivo aos grandes projetos, a partir das OUCs que, conforme veremos neste artigo, ganham novas dimensões e relativizam conquistas já alcançadas na legislação vigente, entre as quais se destacam as ZEIS. Desse modo, parece-nos que o momento atual, apresenta-se como um processo híbrido, em que, por um lado, retornam as propostas de grandes projetos urbanos associadas a instrumentos previstos no planejamento, enquanto que, por outro lado, funcionaliza-se o planejamento urbano através de alguns instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para dar continuidade a (des)regulamentação em prol do capital.

Neste sentido, o trabalho intenciona demonstrar, a partir da trajetória de pesquisa do LEHAB, as mudanças impostas ao planejamento urbano, que favorecem a produção imobiliária de mercado, de modo a identificar o caminho percorrido até os dias atuais, em que as OUCs ganham protagonismo na gestão municipal, investigando, principalmente, se elas representam alguma ameaça às ZEIS, que também se encontram em processo de regulamentação.

Desse modo, propomos realizar um resgate das pesquisas desenvolvidas pelo Lehab, considerando dois momentos: a sobreposição dos grandes projetos urbanos ao planejamento urbano e o processo de (des)regulamentação do planejamento através da revisão da legislação municipal. Posteriormente, iremos apresentar uma análise exploratória desse atual momento 'híbrido', através das novas OUC propostas, especificamente como elas se relacionam com as ZEIS. Para tanto, tomamos como base a produção científica do Lehab, de modo a esclarecer a trajetória de pesquisa e, em seguida, a análise documental dos diagnósticos e de dados cartográficos disponibilizados sobre as novas propostas de OUCs prioritárias para Fortaleza. Essas análises constituem os exercícios iniciais da pesquisa atual, que se propõe a investigar os regimes urbanos na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)¹, vinculada a rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles. Vale destacar que este trabalho dá enfoque na dimensão territorial dessas OUCs, lembrando que também demandam análise as dimensões normativa- institucional e a das resistências, que precisam ser acompanhadas ao longo da implementação de cada operação (cujo início ainda não aconteceu).

1. GRANDES PROJETOS URBANOS E AS DIFICULDADES PARA A EFETIVAÇÃO DO PLANEJAMENTO

¹ Pesquisa INCT- As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano

Traçando brevemente a trajetória do Laboratório, percebemos o descolamento do planejamento urbano dos projetos que ganham forma em Fortaleza. No caso do Programa Minha Casa Minha Vida, há a ausência de efetividade do planejamento urbano na produção habitacional de interesse social. Pequeno e Rosa (2015) destacam, como desdobramento da falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, a implementação de grandes conjuntos nas franjas urbanas de Fortaleza, em áreas consideradas pelo plano diretor como destinadas à requalificação urbana e à ocupação restrita. Isso, justamente por se caracterizarem pela ausência de infraestrutura e de equipamentos sociais. Os autores acrescentam ainda que esta prática promove a valorização de alguns setores da cidade, ao concentrar os empreendimentos direcionados a famílias mais pobres em determinadas regiões enquanto garante recursos para que a construção civil siga em franca produção.

Os problemas de inserção urbana dos empreendimentos ocorreram a despeito das premissas do PMCMV, que condicionava os conjuntos à existência de infraestrutura e adequação do empreendimento ao plano diretor da cidade. Entretanto, no que concerne à efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para a construção dos conjuntos MCMV, a análise dos conjuntos construídos na primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PEQUENO; ROSA 2016) atestou que não havia critérios claros na exigência pelo atendimento às determinações dos planos diretores das cidades, sendo feita de forma genérica, e inclusive pouco adaptada à realidade delas, além de em nenhum momento ser solicitado sobre os terrenos suas condições em relação à política urbana ou mesmo à lei de uso e ocupação do solo.

É fundamental destacar, ainda, que o Plano Diretor Participativo de 2009 (PDP-FOR) trazia entre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) a categoria de vazios urbanos (ZEIS 3) destinada justamente à provisão habitacional mediante a construção de unidades em terrenos com inserção urbana adequada. O PMCMV não fez uso desses terrenos.

Vale lembrar, ainda que, ao mesmo tempo em que as ZEIS de vazio não foram utilizadas, a priorização de obras do PMCMV acabou desestimulando a urbanização de favelas (PEQUENO; ROSA 2015), a qual foi substituída pelos empreendimentos do programa. Esses empreendimentos, conforme mencionado, não utilizaram, no entanto, as áreas indicadas para esses reassentamentos (ZEIS 3), mesmo que se encontrem, inclusive, nas proximidades das comunidades que demandavam a urbanização.

A substituição da urbanização de favelas pela construção de novos empreendimentos nas franjas urbanas contribuiu para a viabilização da remoção de áreas em processo de valorização. Isto fica evidente quando são anunciados os projetos para a Copa do Mundo de 2014, entre os quais encontra-se o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que atravessa 17 comunidades situadas em bairros de classe média alta na cidade, dotados de infraestrutura, equipamentos sociais, postos de trabalho, comércio e serviços. A principal proposta de compensação para as famílias residentes nessas comunidades foi justamente unidades habitacionais do PMCMV em um grande conjunto da cidade, situado em uma gleba classificada pelo PDP-For como Zona de Ocupação Restrita, justamente pela falta dos elementos existentes nos bairros de origem dessas comunidades. Nesse contexto, começa a se desenhar a segunda pesquisa do Laboratório abordada nesse trabalho, que tinha como tema o direito à cidade.

Sabendo que o PDP-For contemplava os diversos aspectos que perpassavam deficiências no PMCMV, o qual não o levou em conta na resolução desses problemas, fica clara a sobreposição dos projetos sobre os processos de planejamento. Esta sobreposição também fica evidente na pesquisa “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados a implementação do direito à moradia e à cidade no Brasil –avanços e bloqueios”.

A pesquisa “Estratégias e instrumentos de planejamento e regulação urbanística voltados à implementação do direito à cidade- avanços e bloqueios” teve início em 2014. Tinha como objetos três processos que se desenrolavam em Fortaleza na época: os processos de planejamento que estariam em curso na cidade; as remoções de famílias por conta da obra do VLT e reassentamento destas no Residencial Cidade Jardim (um grande conjunto habitacional periférico, cuja construção também estava em andamento); e remoção de famílias na comunidade Serviluz para a construção do projeto Aldeia da Praia, com reassentamento no Alto da Paz (conjunto habitacional próximo). Eram os processos de planejamento em andamento: a regulamentação do PDP-For, mediante a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS); o processo de regulamentação das ZEIS; e a condução do Fortaleza 2040 como planejamento estratégico.

Os três objetos de pesquisa eram avaliados por três critérios que funcionavam como eixos transversais, mostrando a situação de cada objeto em relação a cada eixo. Eram os eixos: priorização de projetos sobre os processos de planejamento; transformações nos movimentos sociais; segregação e grandes conjuntos habitacionais de interesse social (CHIS).

O Projeto Aldeia da Praia tinha como finalidade integrar duas praias importantes da cidade, a Beira-Mar e a Praia do Futuro, incluindo a remoção de cerca de 2.500 famílias, as quais seriam reassentadas em terreno próximo, no Residencial Alto da Paz, um grande conjunto habitacional cujo terreno encontra-se, entretanto, em uma Zona de Interesse Ambiental, ficando clara, neste caso, a sobreposição dos grandes projetos sobre os processos de planejamento, bem como a incidência de grandes conjuntos como resposta a remoções, e as resistências que se estabelecem perante os anúncios desses projetos, que também foram acompanhadas.

A dificuldade de recursos para grandes projetos comprometeu o andamento do Aldeia da Praia, que, ainda que considerado prioritário pela gestão municipal, não saiu do papel, bem como a construção do conjunto habitacional Alto da Paz, também pela falta de recursos para o PMCMV.

O projeto do Veículo Leve sobre Trilhos, que teve como mote a Copa do Mundo de 2014, atravessa 22 bairros, atingindo 17 comunidades e incluía em seu projeto a remoção de 1.985 famílias, às quais foram oferecidas, entre as opções de indenização, unidades no Residencial Cidade Jardim. Este, encontra-se no Bairro José Walter, periférico na cidade, em uma Zona Classificada pelo Plano Diretor como Zona de Ocupação Restrita, ou seja, que, pela carência de infraestrutura e serviços urbanos, deveria ter seu adensamento contido. O projeto, entretanto, em suas três primeiras fases, construiu 3.360 unidades, sendo que prevê em suas 5 fases um total de 5.952 apartamentos. Aqui, mais uma vez fica clara a

sobreposição de projetos sobre os processos, os processos de resistência que surgem, e os grandes CHIS como resposta a remoções.

Durante o período de pesquisa, a obra do VLT caminhou pouco, passando por alguns períodos de paralisação. Como conquista advinda das resistências que se levantaram contra as arbitrariedades que a obra trazia, as comunidades conseguiram a promessa de construção de conjuntos habitacionais próximos a elas, os quais até hoje, quatro anos após o início da pesquisa, não foram iniciados. Uma outra conquista importante, que foi efetivada, foi o reajuste dos valores do aluguel social fornecido às famílias que aguardam esses conjuntos próximos.

A partir desses projetos, fica claro que, naquele período, os grandes projetos eram levados adiante a despeito das determinações do Plano Diretor, ou seja, sobrepondo-se aos processos de planejamento. A falta de recursos, no entanto, comprometeu sua continuidade, implicando em sua paralisação. Neste momento, o que se percebeu foi uma retomada do interesse pelos processos de planejamento, conforme demonstrado a seguir.

Sobre os processos de planejamento, observou-se o enfraquecimento dos poucos espaços de participação popular, entre eles o Conselho Municipal de Habitação (COMHAP). Eleito em janeiro de 2016, teve reuniões mensais ao longo do ano apenas com o intuito de construção de seu regimento. Enquanto isso, a Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD) voltava suas atividades, também em reuniões mensais, à aprovação de alterações legais em favor dos entes privados, através do uso de instrumentos do Estatuto da Cidade, deixando clara, mais uma vez, a priorização dos projetos em detrimento das determinações legais do plano diretor.

Com a paralisação dos projetos que eram objetos de estudo da pesquisa, o laboratório deteve-se a acompanhar os processos de planejamento urbano que aconteciam em Fortaleza no ano de 2016: a elaboração do Fortaleza 2040 enquanto plano estratégico e a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, tratados a seguir.

2. A (DES)REGULAMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A dificuldade para levar adiante os grandes projetos urbanos em curso na cidade levou à sua interrupção. Além da falta de recursos, estes projetos apresentavam, ainda, fragilidades legais. Diante do contexto de recuada em sua execução, o que se observa é que o foco passa a ser concentrado nos processos de planejamento, os quais são caracterizados por uma intensa desregulamentação do planejamento, seja elaborando um plano novo, seja revisando uma lei já existente. Em 2015, iniciaram-se dois processos paralelos relacionados ao planejamento urbano de Fortaleza, cada um com um órgão específico e contendo determinações divergentes entre si.

O Fortaleza 2040 ficou sob a responsabilidade do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), que contratou uma empresa de consultoria para a elaboração do plano. Este, se propunha a traçar determinações a longo prazo para a cidade, de forma independente das gestões municipais e das revisões de planos diretores. É composto por um

Plano Mestre Urbanístico, um Plano de Mobilidade e um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Atualmente, é apresentado pela gestão como o principal plano para a cidade, em detrimento do plano diretor, ainda que não tenha força de lei. Segundo Góis (2017):

O Fortaleza 2040 intenciona ser um “mega plano” que orientará todas as ações das políticas urbanas – inclusive na formulação do próprio plano diretor – e ações do setor privado na cidade através de indicações de projetos para Fortaleza por meio de produtos por ele gerado como: Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade – PMU/PMOB e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. (GÓIS, 2017, p. 15)

O projeto é pautado pelo conceito de “cidade compacta”, o qual nasceu como resposta ao contexto das cidades estadunidenses na década de 80, caracterizadas pela separação das atividades de moradia e trabalho, e articuladas pelo intenso investimento no sistema viário, o que causou uma urbanização dispersa. O conceito propõe como solução elementos denominados unidades de vizinhança, que detém um mix de usos e suas intensidades. Para Góis (2017), essa concepção aplicada a Fortaleza parece uma “ideia fora de lugar”, uma vez que foi pensada no contexto de uma outra realidade.

As unidades de vizinhança são delimitadas e articuladas pelo que o plano chama de corredores de urbanização, vias largas e de alta velocidade a serem orientadas pelo transporte público. A proposta inclui o aumento do adensamento populacional ao longo dessas vias, inclusive com corredores abrangendo áreas consideradas saturadas pelo PDP.

Outra questão a ser levantada consiste no fato de que os corredores para viabilizar os projetos como base no *mix* de funções urbanas vão demandar modificações no zoneamento e conseqüentemente nas normas de uso e ocupação do solo. Dimensões essas que são de competência da SEUMA, órgão que não participa ativamente da elaboração do plano estratégico e que se dedica na tarefa de revisar a LUOS. (GÓIS, 2017, p. 16)

Em paralelo à construção do Fortaleza 2040, tínhamos a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de 1996, lei complementar que visava regulamentar o PDP-For, a qual ficou a cargo da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). Assim como no Fortaleza 2040, foram contratados profissionais por tempo determinado, via seleção pública, para a elaboração desta revisão.

Aqui, dentre os instrumentos que o plano diretor apresentava, temos o destaque dado a apenas um deles, as Zonas Especiais de Desenvolvimento Urbano e Social (ZEDUS). A LUOS não só dava destaque diferenciado a esse instrumento, em comparação a outros zoneamentos especiais, como também trazia mais 20 novas delimitações para esta Zona, que no PDP-For constituía-se de apenas duas áreas. O somatório dessas 22 áreas resulta em 12% do território do município (DAMASCENO, 2017), o que indica que se trata não de um zoneamento especial, mas de uma nova zona criada pela LUOS, a qual não teria este poder.

As ZEDUS apresentavam no plano diretor, como finalidade, a geração de emprego e renda através de microcrédito e incentivos fiscais. Entretanto, na LUOS, sua única função foi a

de alterar os parâmetros urbanísticos, aumentando o potencial construtivo dessas áreas. Vale destacar que no PDP-For, tal aumento não é uma atribuição deste zoneamento especial (como é, por exemplo, para as ZEIS, que demandam a determinação de índices específicos). Além disso uma parte das ZEDUS abrange inclusive áreas classificadas pelo plano diretor como apresentando ocupação já saturada, indicando que não deveria ter seu adensamento incentivado. É o caso da Zona de Ocupação Consolidada, para a qual o plano diretor propõe um desestímulo de ocupação, mas é ocupada em 25% pelas ZEDUS, que aumentam os índices urbanísticos consideravelmente. Um outro problema grave é o aumento de potencial construtivo promovida pelas ZEDUS sobre a macrozona de proteção ambiental, em relação à qual o plano diretor é restritivo no que diz respeito à sua ocupação.

Por outro lado, as Zonas Especiais de Interesse Social, que visam promover a regularização fundiária de áreas sob forte pressão do mercado imobiliário, e também deveriam ser regulamentadas pela LUOS são completamente desconsideradas por ela. Isto indica a priorização da gestão em atender não a interesses coletivos, mas aos da iniciativa privada, ao não promoverem a efetivação do instrumento direcionado a garantir a permanência de pessoas em áreas pressionadas pelo mercado imobiliário, ao mesmo tempo que garante ao setor privado a possibilidade de construir amplamente em áreas que o plano diretor classifica como inadequadas para este adensamento.

Se sobrepomos os corredores propostos pelo Fortaleza 2040 às áreas de ZEDUS, percebemos que em parte considerável as áreas coincidem, e apresentam a consonância de que ambos serviram para viabilizar “a realização de grandes intervenções urbanísticas que promoveram maior lucro dos investidores no espaço urbano em detrimento do interesse coletivo da cidade” (GÓIS, 2017, p.10). O Plano conta também com seis OUCs diferentes daquelas propostas pelo programa Fortaleza Competitiva, que serão tratadas a seguir.

As OUCs propostas pelo Fortaleza competitiva marcam esta nova fase do planejamento urbano, em que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) ganham destaque sob a justificativa de que seria um meio de garantir que intervenções necessárias aconteçam, delegando-as à iniciativa privada. Tendo em vista que esse instrumento é utilizado em Fortaleza há 16 anos, quando passou por transformações até chegar aos moldes atuais, é necessário compreender como se deu sua evolução. Durante a pesquisa “Financiamento do desenvolvimento urbano, planejamento, inclusão socioterritorial e justiça social nas cidades brasileiras”, foi abordada a adoção de Parcerias PPPs na cidade, apresentando, na dimensão urbana, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), que começam a receber enfoque com a finalidade de compreender seus significados na produção da cidade de Fortaleza. As OUCs são incluídas no plano diretor de Fortaleza desde 1992. Mesmo assim, a primeira operação na cidade aconteceu apenas no ano 2000. Até 2017, a cidade tinha 7 OUCs aprovadas, 3 das quais estavam implementadas. Segundo Holanda e Rosa (2017), essas OUCs já coincidiam com os eixos de expansão da cidade. Os autores observam, ainda, alterações ao longo do tempo no porte e na complexidade das operações de acordo com cada gestão municipal.

Se durante a gestão de Juraci Magalhães, até 2005, apresentavam dimensões que variavam entre si, e viabilizavam apenas um empreendimento e o uso residencial, na gestão de Luizianne Lins, percebe-se um padrão no porte, em que as três operações aprovadas têm aproximadamente 200.000m², agora adotando o acréscimo do uso comercial aos objetos dessas operações (HOLANDA, ROSA, 2017).

Na gestão Roberto Cláudio, fica clara a adoção das OUCs como uma prática estratégica de planejamento. As OUCs implementadas tinham portes maiores, não sendo mais objetos de ações específicas, mas para a implantação de diversos empreendimentos comerciais de de serviços, tendo o uso residencial deixado de ser prioridade.

Holanda, Rosa e Pequeno (2017) abordam as incompatibilidades das Operações Urbanas Consorciadas com as determinações legais. Elas não apresentam, por exemplo, o conteúdo mínimo que deveriam abordar, segundo o Estatuto da Cidade. Seus objetivos também não condizem com o que o Estatuto determina, além da ausência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Além disso, fica claro que não há uma divisão do ônus dessas operações, de modo que o poder público assume todos os riscos caso a operação urbana não tenha sucesso. O critério de escolha das áreas para essas operações também não está vinculado a uma demanda social, mas às áreas de interesse do mercado imobiliário. Isso fica evidente quando sobrepomos a áreas dessas operações com os eixos de expansão da cidade, que coincidem.

Nesse contexto, inicia-se a pesquisa que visa acompanhar os regimes urbanos na cidade de Fortaleza, em um momento em que as PPPs recebem mais ênfase, com OUCs de dimensões significativas. Essa mudança das dimensões compromete a efetivação dos objetivos do zoneamento do plano diretor, uma vez que cada OUC adquire um zoneamento próprio. Ao mesmo tempo, apesar do argumento da falta de recursos do poder público para atender às demandas de cada região da cidade, as quais seriam implementadas pela iniciativa privada, o que se percebe é que as áreas são escolhidas não são aquelas com maior demanda por intervenções urbanas, mas sim aquelas que seriam mais atrativas para o mercado.

3. O INSTRUMENTO DA OUC EM FORTALEZA E AS ZEIS

Em Fortaleza, a gestão do atual, do prefeito Roberto Cláudio, tem demonstrado ter como foco uma política de incentivo, promoção e apoio a realização de PPPs. É marcada, por exemplo, por uma vontade e maior celeridade dos processos de elaboração de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)² e, recentemente, lançou o “Programa Fortaleza Competitiva” (PFC). Esse Programa tem como objetivo buscar:

² Em pouco mais de um ano foram aprovados 5 termos de autorização de serviços relativos aos estudos necessários referentes ao Procedimento de Manifestação de Interesse, a saber: Novo Centro Administrativo (2013); Estacionamento e Zona Azul (2013); Parque Tecnológico (2013); Requalificação do Centro e áreas turísticas (2013); Arena Paulo Sarasate (2014).

“proporcionar os instrumentos necessários à melhoria das oportunidades encontradas na cidade de Fortaleza, por meio de esforços ativos para estimular a combinação de fatores que incluem incentivos e regulamentações que estimulem a atração de novos negócios na cidade e consolidem àqueles existentes; participação da iniciativa privada nas ações de melhoramento e manutenção das infraestruturas urbanas; melhoria do ambiente de negócios na cidade e qualidade dos recursos humanos e capacidade de inovação–treinamento vocacional e modernização tecnológica e empresarial.” (BOOK FORTALEZA COMPETITIVA, 2017).

O Programa apresenta quatro linhas de ação: Desburocratização; Mercado de Trabalho; Arranjos Público-Privados; Incentivos e Regulamentações. Estas duas últimas linhas guardam relação direta com as PPPs. A linha Arranjos públicos, de certa forma, contém o Plano de Concessões de Ativos Municipais à Iniciativa privada e a proposição de diversas novas Operações Urbanas Consorciadas, colocando a cidade de Fortaleza como a que tem mais OUCs no Brasil. A linha de Incentivo e regulamentação contempla ações significativas de revisão (LUOS, Código de Obras) e criação de leis ou Planos (Fortaleza 2040) que coadunam com a “nova” lógica do “empreendedorismo urbano”, no discurso da eficiência, competitividade e da “cidade negócio”, ampliando as condições adequadas para a implantação das PPP. Parte dessas ações correspondem ao que apresentamos brevemente no período correspondente a (des)regulamentação do processo de planejamento.

Após um período de grande ênfase na (des)regulamentação de legislação urbana e ambiental que desconsideraram o Plano Diretor Participativo até então vigente, a atual gestão empenha esforços na viabilização de grandes intervenções urbanas a partir da ampliação do número e da escala das OUCs. No Programa Fortaleza Competitiva (PFC) temos a proposta de 15 novas OUC, além das indicadas no Plano Fortaleza 2040. Para proposição das novas OUCs, a prefeitura contratou um estudo de prospecção para identificação de áreas de interesse para o desenvolvimento de OUCs, através do edital 2090/2015, realizado pela consultoria Quanta.

Conforme os produtos elaborados pela Quanta, para identificação dessas áreas foram levados em consideração critérios do ponto de vista do poder público e critérios para iniciativa privada. Os critérios do poder público foram: mobilidade (corredores de mobilidade e estações para o adensamento das unidades de vizinhança definidas pelo Fortaleza 2040); socioambiental (Recuperação socioambiental das zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e Zonas de Preservação Ambiental – ZPA); patrimônio histórico (Recuperação e restauração das Zonas Especiais Patrimônio Histórico – ZEPH.); e áreas com investimentos públicos e com programas de financiamento. Os critérios voltados para iniciativa privada são: risco de negócio (espaços na cidade com maior oferta de saneamento básico); rentabilidade (as áreas lindeiras às áreas mais valorizadas da cidade e que apresentam potenciais de gerar maiores rendimentos); grau de efetivação (as áreas com maior oferta e venda de imóveis e mercado consumidor). Do cruzamento dos critérios do poder público e critérios para o poder privado, chegou-se a 15 áreas para OUC, indicadas no mapa da figura 01 a seguir:

Figura 01 - Mapa novas OUCs prospectadas. Fonte: Quanta Consultoria

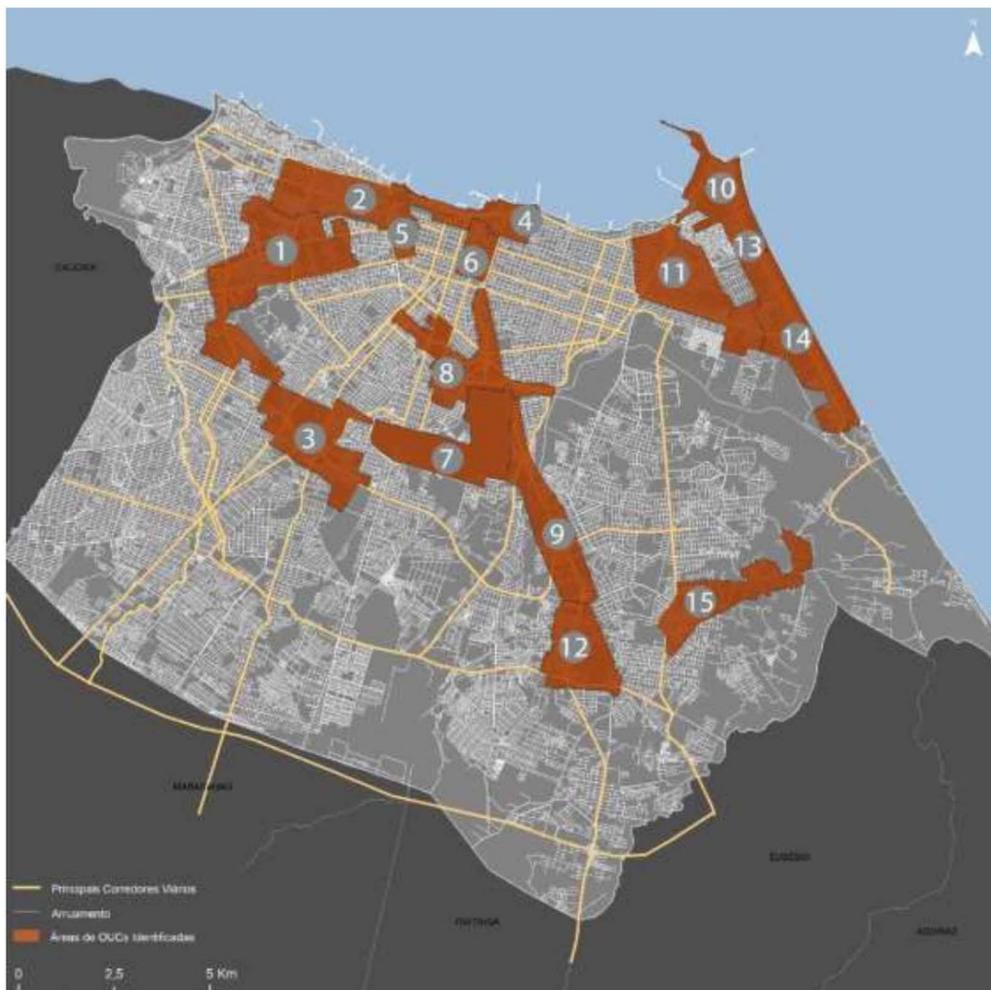


Figura 10 - Delimitação de 15 Áreas Prioritárias para Desenvolvimento de OUC.
.Fonte - Quanta Consultoria Ltda.

OESTE

1. Parque Rachel de Queiroz
2. Francisco Sá
3. Parangaba

CENTRO

4. Litoral Central – Praia de Iracema
5. Oeste Central – Jacarecanga
6. Leste Central – Riacho Pajeú
7. Aeroporto

8. Fátima

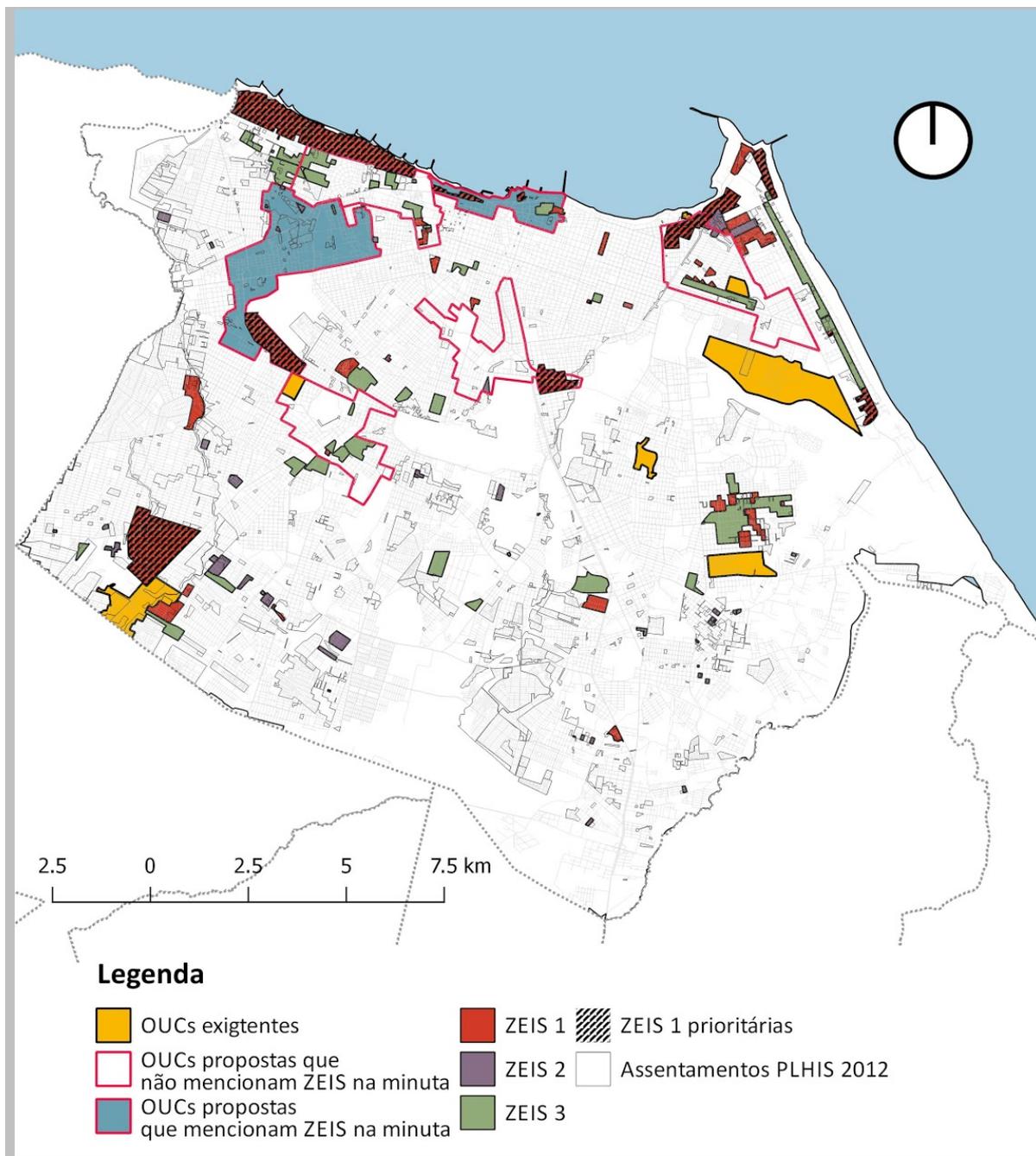
9. BRT – Aguanambi/ BR 116

LESTE

10. Zona Portuária
11. Maceió Papicu
12. Messejana
13. Praia do Futuro I
14. Praia do Futuro II
15. Sapiranga

Após definição destas 15 áreas potenciais para OUCs, o estudo indicou 6 áreas prioritárias para implementação e desenvolvimento da minuta da lei para cada OUC. De maneira geral, os critérios para a definição destas 6 OUC foram a sobreposição com as áreas de OUCs definidas no Plano Fortaleza 2040; a inserção em áreas alvo de investimento público e com boa infraestrutura; bem como “tempo de implementação”. As 6 OUCs prioritárias são: Litoral Central, Leste Oeste, Rachel de Queiroz, Centro Oeste, Eduardo Girão e Papicu Maceió, conforme podemos ver destacado no mapa da figura 02.

Figura 02 - Mapa OUCs Prioritárias x Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Fonte: LEHAB, SEUMA, PLHIS FOR 2012. Elaboração autores.



Conforme podemos verificar, o instrumento da Operação Urbana Consorciada vem tornando-se uma das principais formas PPP pelo poder municipal, de viabilizar intervenção urbana e possibilitar investimentos. Ressalta-se que o conjunto das OUC existentes, juntamente com as novas propostas incidem sobre uma área significativa do município, até mesmo maior do que zonas do macrozoneamento urbano de Fortaleza. Nota-se também que as 15 novas OUCs prospectadas apresentam dimensões maiores se comparadas às primeiras OUCs aprovadas.

Figura 03 - Exemplo de mapa infográfico dos projetos referente ao Plano de melhorias urbanas propostas. OUC Litoral Central. Fonte: Quanta, 2018.



No que concerne às 6 OUCs prioritárias, analisando os documentos disponibilizados no site da SEUMA, entre os quais constam os relatórios de desenvolvimento de cada OUC prioritária, suas minutas de lei e seus respectivos anexos, podemos preliminarmente verificar alguns aspectos:

- A proposta de minuta de Lei apresenta os limites da OUC, o novo zoneamento com seus limites, a alterações de parâmetros urbanísticos e de uso, bem como a definição de contrapartidas e plano de melhorias urbanas;
- De um modo geral, as 6 OUC apresentam aumento de índices (ex: índice de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, gabarito) em quase todas as novas zonas propostas, se comparadas aos parâmetros urbanísticos estabelecidos no zoneamento do PDPFor (2009) vigente. Destaca-se, por exemplo, que o maior índice de aproveitamento proposto nas OUCs é 5,0 , excedendo o índice máximo permitido no PDPFor, conforme seu art. 247 que diz “o índice de aproveitamento máximo nas áreas de operações urbanas consorciadas poderá chegar a 4 (quatro)”. Apenas uma das seis novas OUCs mantém o índice de aproveitamento em 4,0, limite máximo estabelecido pelo Plano Diretor.
- No que concerne a relação entre o novo zoneamento proposto para cada OUC e o zoneamento ambiental do PDPFor, uma aproximação preliminar do conjunto das 6

OUCs, revela que no geral a Zona de Preservação Ambiental 1 (ZPA 1), que trata da proteção dos recursos hídricos permanece no zoneamento propostos para as OUC, respeito o que é previsto na lei. Todavia, verifica-se alterações em zonas de preservação permanente 2 (ZPA 2) que incide sobre faixas de praia, bem como na Zona de Recuperação ambiental (ZRA) e em Zonas de Interesse Ambiental (ZIA). No caso da ZPA 2, chama atenção a OUC Litoral Central, proposta em uma área valorizada e de grande interesse turístico e imobiliário, a total supressão da ZPA 2, que no PDPFor apresenta índice de aproveitamento (IA) igual a zero e taxa de permeabilidade em 100%, e sua substituição por uma zona com índices construtivos altíssimos (ex: coeficiente de aproveitamento de 4.0 e gabarito de 95 metros). Também verifica-se o aumento dos parâmetros construtivos em ZRA e ZIA. Podemos citar como exemplo a OUC Maceió Papicu que tem o IA da área que era correspondente a ZRA no PDPFor de 0,6 para 2,0, bem como apresenta IA de zona correspondente a ZIA alterado de 1,5 para 2,0. Cabe, como continuidade da pesquisa, uma análise mais detalhada das alterações dos índices e usos em cada OUC e seus possíveis impactos, com atenção ao zoneamento ambiental e ao zoneamento especial (Zona de Orla, Zona de Patrimônio Histórico etc) definidos no PDPFor que é “engolido” nos limites dessas novas OUCs.

- Todas as OUC tem em sua minutas previsto um “Plano de Melhorias Urbanas” que “compreende um conjunto de intervenções físicas, ambientais, sociais e econômicas a ser implementado, direta ou indiretamente, pelo Poder Público por meio de Programas de Atendimento, aprovados pelo Grupo de Gestão, para a consecução dos objetivos e das finalidades desta Operação Urbana Consorciada”. Esse plano é apresentado a partir de temas como regularização fundiária, infraestrutura viária, recursos hídricos, parque, praças e circuito culturais. Cada tema apresenta um conjunto de ações definidos na minuta e uma proposta de espacialização geral e imprecisa, conforme exemplo da figura 03, apontando para a localização das possíveis intervenções e transformações urbanas.
- É possível verificar a alta incidência de assentamentos precários nas áreas de OUCs prioritárias e em seu entorno, bem como a sua proximidade e incorporação de um número considerável de ZEIS dos três tipos (Figura 2). Importante aspecto que observamos é que as 6 novas OUCs definidas como prioritárias incorporam ZEIS dentro dos seus limites, diferentemente das primeiras OUCs aprovadas até então.

Cumprir lembrar que as ZEIS³ foram demarcadas no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, aprovado em 2009 pela Lei Complementar Nº 062, de 2 de fevereiro de 2009, e que este mesmo Plano definia um prazo de dois anos para a elaboração do PIRF. Todavia, somente recentemente o poder público municipal iniciou um processo para efetivação das ZEIS 1, após um longo processo de luta e pressão dos movimentos de moradia de Fortaleza. Contudo, ainda assim, ressalta-se que tal processo inclui apenas a regulamentação das ZEIS 1 e, após quase uma década da demarcação das Zeis no PDPFor, será iniciado apenas com 10 ZEIS 1, de 41, determinadas como prioritárias pela PMF o que corresponde a 73% do universo de ZEIS 1 definidas no PDPFor, em território.

A escolha das ZEIS 1 prioritárias foi realizada pela PMF ao lançar o decreto do Comitê das ZEIS, em 2014, qual já trazia a lista dos 9 assentamentos: Bom Jardim, Lagamar, Moura Brasil, Mucuripe, Pici, Pirambu, Praia do Futuro, Serviluz e Poço da Draga. O comitê da ZEIS tinha como objetivo a elaboração de um relatório com informações suficientes para subsidiar o prefeito na escolha de quais seriam as ZEIS 1 prioritárias, contendo um diagnóstico situacional e as questões de cada área.

A justificativa para a escolha destas foi a existência prévia de um mínimo de organização relacionada ao fato de serem ZEIS. O Lagamar já havia formado um conselho anteriormente; Serviluz e Poço da Draga quase tiveram um conselho eleito; Pici avançara nos procedimentos de regularização fundiária; no Bom Jardim, já havia uma rede estabelecida que atuava na questão anos antes. Foi colocado como critério de escolha, também, a localização daquelas em áreas mais valorizadas da cidade. Ainda que não tenha sido uma escolha feita de forma coletiva, os movimentos envolvidos concordam com a pertinência dos critérios. A Vila Vicentina, a décima ZEIS 1 foi incluída entre as prioritárias pela Comissão das ZEIS durante o processo, após uma forte pressão do setor imobiliário pela retirada dos moradores.

Considerando interseção dos limites das 6 novas OUC propostas e as ZEIS, é importante destacar o tratamento que é dado, pelos documentos dessas operações, aos três tipos de ZEIS em cada uma dessas 6 OUCs prioritárias. Desse modo, iremos a seguir

³ As definições para cada tipo de ZEIS segundo o PDP-FOR são:

“Art. 123 - As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.” (FORTALEZA, 2009)

“Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.” (FORTALEZA, 2009)

“Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.” (FORTALEZA, 2009)

“Art. 133 - As Zonas Especiais de Interesse Social 3 - ZEIS 3 - são compostas de áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico.” (FORTALEZA, 2009)

apresentar uma análise com foco na incorporação (ou não) das ZEIS nas seis OUCs prioritárias.

Com relação a **OUC Litoral Central**, verificamos que três ZEIS 1 encontram-se dentro do seu limites, sendo 2 destas ZEIS prioritárias. As três são incluídas no novo zoneamento proposto para a OUC, tanto no relatório quanto na minuta de lei. Essa OUC é a que apresenta o maior percentual de área de ZEIS do tipo 1 e 2, cerca de 22% do total da área da OUC e as comunidades que as compõem são bastante antigas, consolidadas e com forte organização e mobilização social.

Entretanto, as ZEIS 3 (de vazios) existente dentro do perímetro não aparece no novo zoneamento. Por outro lado, a própria minuta fala na possível aquisição de terrenos para possibilitar a regularização fundiária, quando já havia uma área destinada a esta finalidade:

§ 1º Do total dos recursos arrecadados, pelo menos 55% (cinquenta 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 das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) 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. (Grifo nosso)

Vale lembrar que, diferente das operações que veremos a seguir, a OUC Litoral Central faz menção à regularização fundiária para os assentamentos dentro do perímetro não caracterizados como ZEIS. Bem como, não são oferecidos incentivos construtivos para a produção de HIS.

Na **OUC Leste Oeste**, a menção às ZEIS é feita apenas no relatório de desenvolvimento. Esta menção é feita na apresentação do zoneamento especial da área, e em um segundo momento, quando se refere à regularização fundiária como uma das “contrapartidas básicas ideais” da operação. Na minuta de Lei, não há nenhuma menção a nenhuma ZEIS. A ZEIS Pirambu, uma das dez prioritárias, tem uma pequena porção de seu território dentro da OUC, existindo mais 3 ZEIS 1 na área. No entanto, na minuta de lei, e nos mapas anexados não consta nenhuma delas, além de não constarem também as ZEIS 2 e 3, sendo que esta última representa 16% do total de área da Operação. A menção à regularização fundiária no relatório de desenvolvimento inclui todos os assentamentos, citados um a um, ZEIS ou não ZEIS. O mesmo texto de minuta citado acima se repete neste caso, sendo que 16% da área da operação são ZEIS 3, já destinadas à mesma finalidade de uma eventual aquisição de terrenos que viabilizassem a regularização fundiária. São oferecidos incentivos construtivos⁴ para a produção de HIS.

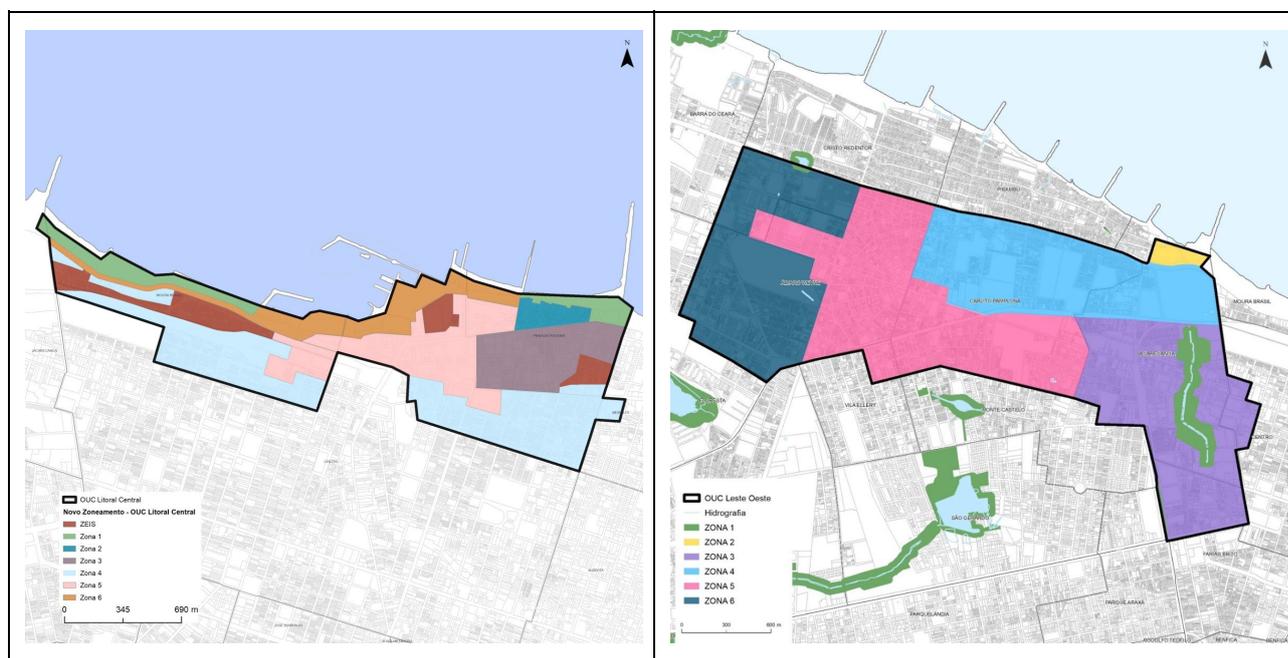
O zoneamento proposto para a **OUC Rachel de Queiroz** cria 5 novas zonas, além da ZEIS Pici (uma das Zeis prioritárias para desenvolvimento dos PIRF) que é mantida no zonamento proposto. As ZEIS 2 e a ZEIS 3 são incluídas no novo zoneamento apenas no relatório de desenvolvimento da operação, não sendo mencionadas na minuta de lei, apesar de tanto o documento da minuta quando o relatório na regularização fundiária da ZEIS e das

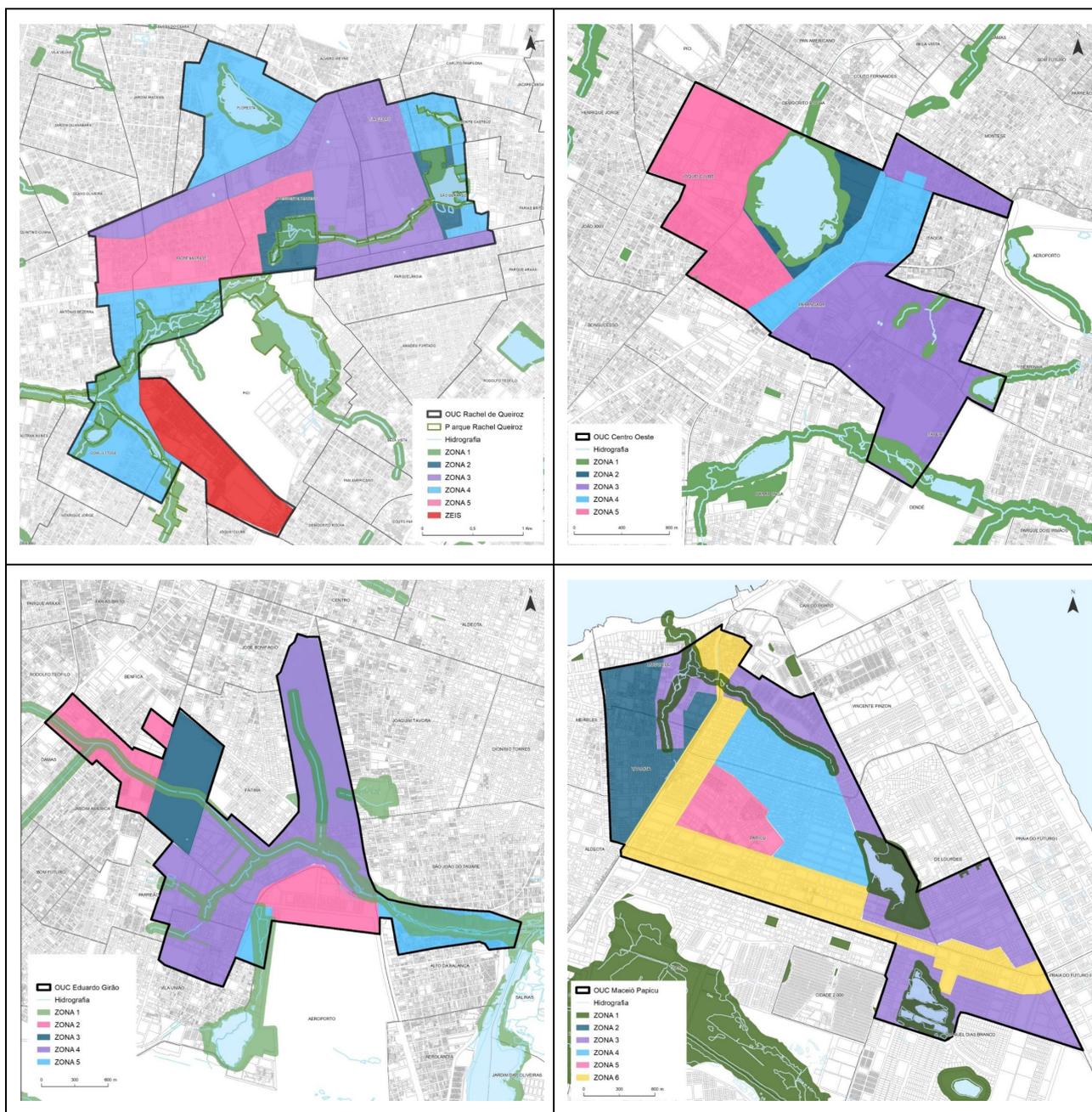
⁴ São adotados índices urbanísticos maiores dentro da área da OUC como incentivo à produção de HIS.

comunidades e “aglomerados subnormais” (sic) existentes na área de intervenção da operação, presente nas sessões de objetivos e princípios, e na do plano de melhorias urbanas. Não são oferecidos incentivos construtivos para a produção de HIS.

A **OUC Centro Oeste** apresenta apenas uma pequena ZEIS 1 em sua área, enquanto 9% dela constitui-se de ZEIS 3. Nenhuma delas é mantida no zoneamento proposto. É importante destacar que na Zona de Proteção Ambiental (ZPA) e na Zona de Reestruturação Ambiental (ZRA), também presentes no Plano Diretor, permanecem as indicações de uso estabelecido pela LUOS. No texto do relatório da operação, consta a regularização fundiária da ZEIS existente. A minuta estabelece como um dos objetivos da operação a promoção da regularização fundiária para o atendimento da demanda na área, que também é um dos pontos do plano de melhorias urbanas, mas sem citar as ZEIS. A produção habitacional, neste caso é passível de incentivos em índices construtivos aumentados em relação aos índices vigentes na área. O texto do relatório menciona ainda a regularização fundiária de assentamentos de forma genérica. Na minuta, essa regularização, no caso dos demais assentamentos, vem associada à “solução habitacional com qualificação dos entornos para as moradias localizadas em área de preservação ambiental e de risco”.

**Figura 04 - Novos zoneamentos propostos para as 6 OUCs prioritárias (a. Litoral Central; b. Leste Oeste; c. Rachel de Queiroz; d. Centro-Oeste; e. Eduardo Girão; f. Maceió-Papicu).
Fonte: Quanta, 2018.**





Tanto a ZEIS 1 como a 2 são mencionadas no relatório da **OUC Eduardo Girão** e, nele, permanecem. Apenas o nome de cada uma delas é alterado, sendo chamadas pelo número do zoneamento proposto. Este é o único caso em que uma ZEIS tipo 2 é reconhecida e mantida no zoneamento. Na minuta de lei, entretanto, nenhuma ZEIS é mencionada. No que se refere à regularização fundiária, o texto determina que ela seja feita nas comunidades localizadas dentro do perímetro, e também seja destinada àquelas famílias que sejam atingidas por obras da própria OUC: “solução em habitação social para as comunidades afetadas pelas ações previstas na presente Lei que devem ser *preferencialmente* realocadas no perímetro da Operação” (Grifo nosso). O trecho chama a atenção se consideramos que, sendo o Lagamar uma das maiores das 10 ZEIS prioritárias, apenas 25% dos recursos, de acordo com o texto, serão destinados à regularização fundiária e à provisão habitacional, quando 45% do total de recursos serão reservados “aos projetos e obras no Canal do

Lagamar, de mobilidade e de equipamentos públicos que visem a requalificação urbanística, a recuperação ambiental e proporcionem a qualificação dos corredores existentes no perímetro da Operação Urbana Consorciada”. Esta é a única minuta que se refere expressamente a comunidades afetadas pela operação, e não oferece qualquer garantia de reassentamento das famílias dentro do perímetro da operação, uma vez que essa é uma característica apenas preferencial. O claro foco em obras de outras finalidades associado às fragilidades no que diz respeito às garantias em relação ao reassentamento, as repetidas menções a comunidades em situação de risco e a própria desconsideração da ZEIS dentro do perímetro são indícios de um futuro perverso para aquela área. No entanto, são oferecidos incentivos construtivos para a produção de HIS.

A **OUC Maceió Papicu** é composta em 25% de sua área pelos três tipos de ZEIS. No entanto, estas desaparecem no texto da minuta e nos mapas anexados. O texto da minuta, ao se referir à regularização fundiária, na seção do plano de melhorias urbanas, cita os nomes das comunidades uma a uma. São concedidos incentivos construtivos para a produção de HIS.

A tabela a seguir apresenta uma síntese da consideração das Zeis na proposta das minutas de leis das 6 OUCs, em que evidenciamos os percentuais das Zeis dentro dos limites da OUC, sua menção no texto da minuta e sua consideração como zona no zoneamento proposto.

Tabela 1 - Síntese: áreas de ZEIS EM OUCs, arrecadação e menção às ZEIS nas minutas de lei das OUCs. Fonte: elaboração autoras

OUC	Área da OUC (km ²)	% área ZEIS 1 e 2	% área ZEIS 3	% área demais assentamentos	% arrecadação para HIS (mínima)	Menção a ZEIS 1 e 2 na minuta	Demarcação da Zeis 1 e 2 no zoneamento proposto	Demarcação da Zeis 3 no zoneamento proposto
OUC Litoral Central	2,4	22	5	0,01	55	sim	sim	não
OUC Leste Oeste	4,68	7	16	10	20	não	não	não
OUC Rachel de Queiroz	7,9	11	0,1	7	55	sim	sim	não
OUC Centro Oeste	4,81	0,2	9	2	15	não	não	não
OUC Eduardo Girão	4,26	17	0	3	25	não	não	não
OUC Maceió Papicu	5,84	19	6	3	65	não	não	não

Como observações parciais, deste artigo que consiste de uma pesquisa em andamento, identificamos alguns padrões comuns às seis OUCs em relação às ZEIS:

- todas elas têm, dentro de seus limites, ZEIS tipo 1, entre as quais se encontram seis das dez ZEIS definidas como prioritárias, com os PIRFs em fase de elaboração. Apenas uma dessas OUC, a do Centro Oeste, não apresenta em seus limites Zeis 1 definida como prioritária para regulamentação e desenvolvimento do PIRF;

- Todas as 6 OUCs apresentam em seus limites assentamentos não classificados como ZEIS;
- Apenas duas OUCs consideram explicitamente as ZEIS do tipo 1 como uma zona no zoneamento proposto da OUC (ver figura 04), bem como mencionam essas Zeis no corpo do texto da minuta (ver tabela 01). Todas as demais, retiram a demarcação dos limites das Zeis estabelecidos no PDPFor (2009), bem como não mencionam no corpo do texto da minuta, embora podemos verificar que no relatório de desenvolvimento ocorra a menção a Zeis 1 no texto destes. Ressalta-se que essas ZEIS explicitamente demarcada referem-se a comunidades bastante organizadas e mobilizadas na luta pelo direito à moradia, diferentemente da maioria das outras Zeis 1 que não permaneceram explicitamente demarcada no zoneamento proposto pelas OUC.
- Cinco, das seis OUCs tem em seus limites ZEIS tipo 3, todavia estas não aparecem no zoneamento proposto, seja no texto da minuta, seja no limite definido no mapa do zoneamento das OUCs. Desse modo, verifica-se a total supressão e desconsideração por completo a existência da Zeis 3, mesmo no caso que se menciona a necessidade de aquisição de terrenos.
- Além disso, é possível identificar alguns pontos comuns em todos os textos de minuta analisados, como as constantes menções à situação de risco, argumento tradicionalmente usado para justificar remoções.

Com base no exposto, como conclusões parciais, temos que a Zeis é um instrumento urbanístico que ora é levado em consideração, ora não no conjunto das OUCs. Em reunião com conselheiros de 3 das 10 zeis prioritárias, o secretário de Planejamento demonstrou preocupação com a opção de parte da gestão em priorizar as Operações Urbanas Consorciadas, em detrimento às Zeis. Afirmou que, em reunião com o gabinete do Prefeito, sua pasta entregou um relatório registrando este problema, de que as OUC "apagam as zeis do seu entorno", e que isso não pode ser assim, que um instrumento não pode se sobrepor ao outro. O compromisso do chefe do executivo, após essa reunião, foi reavaliar a maneira como as OUCs estão sendo pensadas e implementadas.

Ademais, consideramos que a retirada dos limites das Zeis do zoneamento propostos para estas 6 novas OUCs, ainda que haja alguma menção sobre as Zeis nos textos dos relatórios de desenvolvimento, leva a uma fragilização dos objetivos das Zeis, podendo acarretar a perda de áreas destinadas a moradia de interesse social, a possíveis remoções e a captura de terra das Zeis, seja as zeis de vazio, seja as zeis de ocupação, pelo produção de mercado. Conforme identificou Aldigueri (2017), ao analisar a mudança no significado da apropriação da terra da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza, em um contexto de financeirização e necessidade de dinamização dos negócios imobiliários, 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* de expansão ao capital". Ao estudar a OUC do Riacho Maceió, essa autora verifica a captura da terra na favela, que estava dentro dos limites deste OUC, como uma forma "de rebaixar o preço da terra na sua aquisição e criar uma estratégia de gerar lucro extraordinário, instrumentalizando a terra como um poderoso ativo imobiliário", instaurando-se uma lógica de remercantilização da terra nas favelas (ALDIGUERI, 2017, p.260).

Desse modo, entendemos que esse momento de ampliação do instrumento das OUCs em Fortaleza, apresenta-se como uma possível estratégia de remercantilização da terra das Zeis situadas nos limites das OUCs, despontando-se como uma ameaça às ZEIS e a sua população moradora. O que vemos é uma continuidade do processo de (des)regulamentação, agora essencialmente através do instrumento das OUCs, numa aproximação às grandes intervenções, que geram oportunidades para grandes projetos urbanos, em prol prioritariamente dos interesse privados e da produção imobiliária de mercado, em detrimento ao instrumento das Zeis, que tem por objetivo principal a efetivação do direito à moradia e a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível identificar três fases em Fortaleza no tocante à relação entre planejamento urbano e grandes projetos, desde a aprovação do Plano Diretor Participativo em 2009. Na primeira delas, vemos a priorização de grandes projetos urbanos em detrimento das determinações do PDP. Contribuíram para isso as atividades da Comissão permanente do Plano Diretor (CPPD), as fragilidades nos critérios de escolha dos terrenos e dos portes dos empreendimentos do PMCMV, além da celeridade necessária para a construção de obras voltadas para a Copa do Mundo.

Diante das dificuldades para a obtenção de recursos para dar prosseguimentos às grandes obras, o que se percebe é um momento em que voltam ao foco os processos de planejamento. Nesse contexto, temos dois processos acontecendo em paralelo na gestão municipal: o Plano Fortaleza 2040 e a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, necessária para a regulamentação do plano diretor. Em ambos o que se vê é um caráter de desregulamentação, no sentido de que os planos se mostram cada vez mais permissivos e menos comprometidos com os objetivos do zoneamento que a princípio estariam regulamentando.

O terceiro momento é marcado pela volta das grandes intervenções ao foco, agora amparados pelas OUCs, que ganharam dimensões maiores e mudança na possibilidades de uso, em que o residencial foi substituído pelo comercial e de serviços. Essas novas OUCs, diferentes das anteriores, abrangem a maioria das ZEIS 1 prioritárias em seus perímetros, tendo também ZEIS tipo 1 não prioritárias e tipos 2 e 3. Os novos zoneamentos propostos, além de suprimirem todas as ZEIS de vazios relativizam a existência das demais ZEIS, que aparecem em algumas operações e em outras não.

As análises iniciais desse atual momento, com foco na relação desses dois instrumentos previstos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza, revela uma continuidade ao processo de (des)regulamentação do planejamento, ao mesmo tempo em que é dado ênfase a intervenções urbanas em territórios considerados estratégicos para o mercado e o Estado. Entendemos que esse momento de ampliação do instrumento das OUCs em Fortaleza, revela-se como uma possível estratégia de remercantilização e captura da terra das Zeis situadas nos limites das OUCs, gerando oportunidades para grandes projetos urbanos, em prol prioritariamente dos interesse privados e da produção imobiliária de mercado, emergindo como uma ameaça às ZEIS e a sua população moradora.

REFERÊNCIAS

- ALDIGUERI, Camila Rodrigues: *Metamorfoses da terra na produção da cidade e da Favela em Fortaleza*. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza. Fortaleza, CE, 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 Centro Oeste*, 2018.
- _____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Eduardo Girão*, 2018.
- _____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Maceió Papicu*, 2018.
- _____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Leste Oeste*, 2018.
- _____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Litoral Central*, 2018.
- _____. *Minuta de projeto de lei que institui a Operação Urbana Consorciada Rachel de Queiroz*, 2018.
- GÓIS, Rodolfo Anderson Damasceno de: O plano normativo e o plano estratégico: similaridades e diferenças entre a revisão da luos e o Fortaleza 2040 quanto ao predomínio dos projetos urbanos na capital cearense . In: *XVII ENANPUR*, 2017, São Paulo.
- 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 ENANPUR*, 2017, São Paulo.
- HOLANDA, Breno; PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano: análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en Fortaleza, Ceará-Brasil. *Entretextos año 9, n. 26, p. 29-46. 2017. ISSN: 2007-5316*

PEQUENO, Renato: Projeto e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria (Org.). Fortaleza: *Os impactos da Copa do Mundo 2014*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015, pp. 17-54.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira: Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira: O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais (Cadernos metrópole- referenciar)