



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

RAQUEL LUDERMIR BERNARDINO

**RECIFE-MERCADORIA E DIREITO À CIDADE
A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOANA BEZERRA**

**RECIFE
2015**

Raquel Ludermir Bernardino

RECIFE-MERCADORIA E DIREITO À CIDADE
A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOANA BEZERRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza

RECIFE
2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Valéria Baltar de Abreu Vasconcelos, CRB4-439

B523r Bernardino, Raquel Ludermir
Recife-mercadoria e direito à cidade: a operação urbana consorciada
Joana Bezerra / Raquel Ludermir Bernardino. – Recife: O Autor, 2015.
176 f.: il.

Orientador: Flávio Antônio Miranda de Souza.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.
Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2015.
Inclui referências e anexos.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento estratégico. 3. Política urbana. 4. Interesse público. 5. Parceria público-privada. 6. Direito urbanístico. I. Souza, Flávio Antônio Miranda de (Orientador). II. Título.

711.4 CDD (22.ed.) UFPE (CAC 2015-227)

Ata da quarta defesa de Dissertação de Mestrado, do Programa De Pós-Graduação
em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade
Federal de Pernambuco, no dia
26 de agosto de 2015.

Aos vinte e seis dias do mês de agosto de dois mil e quinze (2015), às 9:30 horas, na Sala de Videoconferência do Teatro da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da dissertação intitulada "RECIFE MERCADORIA E DIREITO À CIDADE: A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOANA BEZERRA" da aluna RAQUEL LUDERMIR BERNARDINO, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação do Professor Flávio Miranda de Souza. A mestranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação Em 13 de agosto de 2015, na sua 1ª Reunião extraordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.034716/2015-17 em 21/08/2015 composta pelos Professores: Norma Lacerda Gonçalves, MDU/UFPE e Carlos Bernardo Vainer, IPPUR/UFRJ. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da dissertação. Concluída a explanação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder à mesma a menção APROVADA da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Renata de Albuquerque Silva, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 26 de agosto de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza

Profa. Norma Lacerda Gonçalves

Prof. Carlos Bernardo Vainer

Raquel Ludermir Bernardino

Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

Para Rosa, Haroldo e Iana.

AGRADECIMENTOS

Flávio, muito obrigada por reforçar a suspeição e pela valiosa orientação, principalmente nessa reta final cheia de decisões; agradeço também a Ana, por osmose e alegria.

Norma, merci! Por sempre compartilhar sua sabedoria, por vibrar e por acreditar.

Ao professor Carlos Vainer, muito obrigada pela inspiração que vai desde a epígrafe deste trabalho.

A Flávio, Norma e Vainer, obrigada pelas considerações na defesa do projeto desta dissertação. E um aviso: guardei a intenção de desviar dos consensos também do conhecimento, seja via espaços cinza, via exceção, que seja via Sul. Que venham os reencontros!

A Luis de la Mora, por trazer mais do mundo para o MDU.

Suely, muito obrigada pela firmeza e por ecoar e alimentar sorrisos.

A Suely e Norma, agradeço pela linda experiência do Plano de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio, Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

Obrigada também a Socorro, Rodrigo e Demóstenes, pelas partilhas quando a ideia ainda era estudar a implementação da lei nacional de assistência técnica à habitação de interesse social – que também teria sido um desafio e tanto.

Agradeço a Renata e demais funcionários do MDU.

Ana, Larissa, Marcio, e também Rafael, Kamilla, Janaína, Werther, Adriana, Jennifer, Cynthia, Eugênia, Chico, Rodrigo, obrigada pelos insumos, partilhas, correções, pitacos.

Renata, Vanessa, Cecília, Celi, Cris, Andressa, Julia, por estarem sempre presentes.

A Israel pelo dissenso, contrassenso e uns tantos censos estranhos.

A Rosa, Haroldo, Iana e Giulio, em breve com mais poesia.

“Futuramente, a história há de registrar a luta contra o mocambo como uma das mais heroicas, das mais transcendentais que se empreenderam no Brasil, após a revolução de trinta. Sua significação é tão grande que foge à análise imediata, à observação momentânea. Seus benefícios às populações pobres de Pernambuco serão avaliados quando o calor da luta arrefecer, quando a pitoresca cidade de Recife estiver liberta dessas regiões alagadiças (...)”

Jornal A NOITE – Sábado, 29 de julho de 1944

“(...) para aqueles que, como nós, aprenderam a desconfiar de consensos e unanimidades. ”

Carlos Vainer, 2000

RESUMO

17 de setembro de 2010. Foi sancionada a primeira lei específica do Recife que aprova um plano de Operação Urbana Consorciada (OUC), denominada OUC Joana Bezerra (OUC-JB – Lei Municipal nº 17.645). A Operação visa a transformações urbanísticas, sociais e ambientais em uma área pública – predominantemente ocupada pela Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Coque – para a qual propõe a criação de um Polo Jurídico, empreendimento voltado à Prestação Jurisdicional do Estado. Mostra-se, a princípio, como um caso atípico frente a algumas OUCs em outros municípios brasileiros, haja visto que, no contexto recifense, os usuários permanentes são ora entes federativos, ora famílias de baixa renda, estando o interesse e a participação de parceiros privados ainda pouco explícitos.

A dissertação analisou o Plano da OUC-JB em relação a dois paradigmas de planejamento que vêm polarizando a recente política urbana brasileira: um, conhecido como Planejamento Estratégico, por vezes associado à produção de “cidades-mercadoria” aptas para competir por negócios e investimentos privados; o outro, regido pelo marco legal estabelecido a partir do Estatuto da Cidade, que deveria ser associado à garantia do direito à cidade. Sendo essa uma operação “adormecida” – nem implementada, nem revogada – a análise do caso se baseou em dados secundários, como leis, projetos de lei, estudos de massa e demais informações oficiais, incluindo as acessadas por meio de portais da transparência.

O trabalho evidenciou que a viabilidade da OUC-JB dependeria majoritariamente de recursos públicos e que o Plano propõe benefícios sociais questionáveis, que revestem expressivos interesses privados, além de abrir temerosos precedentes para intervenções em ZEIS. O plano desrespeita a diretriz do Estatuto da Cidade que prevê a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e guarda semelhanças com a lógica de produção de “cidades-empresa” e “cidades-mercadoria”. Além disso, a formulação e a aprovação do Plano se deram por meio de processos opacos e inacessíveis à população, em desrespeito à gestão democrática participativa e em semelhança a processos de construção de consenso – condição social da cidade enquanto “pátria” – contribuindo para validar um “interesse único da cidade”, em detrimento de interesses sociais anteriormente legitimados. Apesar de pressupor a potencial ambivalência do instrumento OUC em relação aos paradigmas de planejamento estudados, a dissertação conclui que o Plano da OUC-JB se afasta das diretrizes do Estatuto da Cidade e se aproxima da lógica do Planejamento Estratégico, da lógica de produção de um “Recife-mercadoria”.

Palavras-chave: Direito à cidade. Planejamento estratégico. Estatuto da Cidade. Operação Urbana Consorciada (OUC). Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

ABSTRACT

Since the Brazilian Statute of the City (SofC) was approved in 2001, there has been a decreasing excitement regarding some of its instruments, due to the negative impact unfolded through local implementation processes, remarkably associated with private interests in the production of urban space. The focus, here, is on the SofC instrument called Urban Operation Consortium (OUC) that consists in a public-private partnership based on exceptions of urban legislation afforded by the municipality in exchange for private resources to carry out urban transformation, through a specific process that should include public participation.

In September 2010, the city of Recife approved its first intervention of the kind, entitled OUC Joana Bezerra (OUC-JB – Municipal Law nº 17.645): it proposes the creation of a State Judicial Hub in a public area predominantly occupied by low-income families, currently protected by the instrument Special Zones of Social Interest (ZEIS), aiming at urban, social and environmental transformation. The OUC-JB seems atypical in relation to what has been observed in other cities since its explicit beneficiaries are the state judicial system and the low-income families of the ZEIS, while the private interest in the operation is still less clear.

This dissertation discusses the Plan of the OUC-JB (1) in relation to the neoliberal agenda for cities to compete for private resources, synthesized through three analogies (“commodity-”, “enterprise-” and “homeland-cities”) and (2) in relation to the planning paradigm that should lead to the guarantee of the right to the city, which is highly associated with the guidelines of the Statute of the City. Since this operation is “on hold” – neither implemented nor revoked – the analysis was based on secondary data, such as laws, bills, mass studies and further official information accessed through government bodies and their transparency portals.

As conclusion, it became clear that the OUC-JB depends mainly on public resources and that the Plan proposes questionable social benefits which covers expressive private interests, besides opening fearful precedents for intervention in ZEIS. The Plan violates the SofC guideline which provides for the fair distribution of benefits and burdens of urbanization processes, while bearing similarities with the logics of “commodity-cities” and “enterprise-cities”. In addition, the formulation and approval of the Plan occurred through a remarkably opaque process, completely inaccessible to public participation, disregarding the mandatory democratic management of the city, as established in the SofC guidelines, while resembling consensus building processes typical of “homeland-cities” – which contributes to validate a “sole interest of the city” in detriment of a social interest previously legitimized (housing for low income families in public land). Overall, the Plan of the OUC-JB departs from the guidelines of the SofC and approaches the logics of strategic planning, that tends to produce the new face of a “Recife-commodity”.

Key-words: Right to the city. Strategic planning. Statute of the City. Urban Operation Consortium (OUC). Special Zone of Social Interest (ZEIS).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diagrama da matriz analítica	16
Figura 2: Reivindicação da posse da terra, 19/08/1979.....	19
Figura 3: Ortofotocarta do Coque/Ilha Joana Bezerra (1974)	56
Figura 4: Coque na década de 1970	56
Figura 5: Projeto para Centro Administrativo de Pernambuco, arquiteto Oscar Niemeyer (1980)	58
Figura 6: Manchetes do Jornal Diário de Pernambuco, Caderno Cidade (de 1983 a 1985)	60
Figura 7: Coque apresenta menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Recife	61
Figura 8: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para OAB- PE.	64
Figura 9: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para o Tribunal de Justiça de Pernambuco.....	65
Figura 10: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para o Ministério Público de Pernambuco.	66
Figura 11: Loteamento planejado sobre a ZEIS Coque em processo de desapropriação para implantação do sistema viário de Joana Bezerra	67
Figura 12: Sobreposição do loteamento planejado com a ocupação existente na ZEIS Coque	67
Figura 13: Coque inserido na Zona de Intervenção (Setor 10) do Projeto Recife-Olinda	71
Figura 14: Recife-mercadoria.....	74
Figura 15: Setores da OUC-JB	89
Figura 16: Obra do Conjunto Habitacional Vila Brasil.....	91
Figura 17: Ações integradas do Governo do Estado e Prefeitura para urbanização do Coque	92
Figura 18: Plano de Massa para o Polo Jurídico em Joana Bezerra, com destaque para o perímetro da ZEIS Coque.	99
Figura 19: Plano de Massa para o Polo Jurídico em Joana Bezerra, com destaque para perímetro da ZEIS Coque.	99
Figura 20: Propostas viárias da OUC-JB.....	103
Figura 21: Perímetros da OUC-JB e da ZEIS Coque e ZEIS Coelhos.....	106
Figura 22: Proposta do III Workshop Internacional de Desenho Urbano para a área Coque / Joana Bezerra.....	108
Figura 23: Proposta do III Workshop Internacional de Desenho Urbano para a área Coque / Joana Bezerra.....	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese cronológica do Plano da OUC-JB e eventos correlatos	79
Quadro 2: Interferência do Poder Judiciário Estadual nos projetos urbanos no Recife	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACD	Ação de Assistência à Criança Deficiente
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CMR	Câmara Municipal do Recife
EC	Estatuto da Cidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPS	Instituto Pelópidas Silveira da Prefeitura da Cidade do Recife
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
OAB-PE	Ordem dos Advogados do Brasil de Pernambuco
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUC-JB	Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PDMR	Plano Diretor do Município do Recife
PL	Projeto de Lei
PLE	Projeto de Lei do Executivo
PMI	Proposta de Manifestação de Interesse
PPP	Parceria Público-Privada
PREZEIS	Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPU/PE	Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
URB	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CIDADE PARA QUEM?	20
2.1	Cidade-mercadoria e Planejamento Estratégico	20
2.1.1	Cidade-mercadoria	24
2.1.2	Cidade-empresa	26
2.1.3	Cidade-pátria	27
2.2	Direito à cidade e Estatuto da Cidade	29
2.2.1	Justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização	33
2.2.2	Gestão democrática	36
2.3	Dos consensos: uma advertência necessária	38
3	REFERENCIAL PARA ANÁLISE DE UM INSTRUMENTO AMBIVALENTE	41
3.1	O que é o instrumento OUC	41
3.2	Transformações urbanísticas	42
3.3	Financiamento compartilhado	46
3.4	Participação popular	50
3.5	Antagonismos ou complementaridades?	53
4	DE ALAGADO À ILHA DE PRIMEIRO MUNDO	55
4.1	Coque e a Ilha Joana Bezerra	55
4.1.1	Aspectos sociais e políticos	55
4.1.2	Aspectos fundiários	62
4.2	Relação com o entorno	68
4.3	Síntese do capítulo	75

5	A OUC-JB ENTRE O DIREITO À CIDADE E UM RECIFE-MERCADORIA	79
5.1	Quem participou? Quem decidiu?	79
5.2	Quem pagaria?	85
5.2.1	Alterações do Plano e as Contrapartidas	86
5.2.2	Usuários Permanentes	88
5.2.3	Proprietários	93
5.2.4	Investidores Privados	94
5.2.5	Síntese: quem pagaria?	96
5.3	Quem ganharia, quem perderia?	97
5.3.1	Setor Jurídico	98
5.3.2	Sistema Viário	101
5.3.3	Setor de Interesse Social	104
5.3.4	Centro Histórico	111
5.3.5	Síntese: quem ganharia, quem perderia?	112
5.4	Notas sobre o Recife-mercadoria	114
5.4.1	Gestão democrática versus Recife-pátria	114
5.4.2	Distribuição dos ônus versus Recife-empresa	116
5.4.3	Distribuição dos benefícios versus Recife-mercadoria	119
6	CONCLUSÕES	122
	REFERÊNCIAS	133
	ANEXOS	144

1 INTRODUÇÃO

17 de setembro de 2010. Foi sancionada a primeira lei específica do Recife que aprova um plano de Operação Urbana Consorciada (OUC), denominada OUC Joana Bezerra (Lei Municipal nº 17.645/2010 – OUC-JB) – também conhecida como “Operação do Polo Jurídico”.

De acordo com o Estatuto da Cidade (EC):

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001 – Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, art.32, § 1º)

Além do objetivo de alcançar transformações urbanísticas em determinadas áreas da cidade, uma OUC prevê a parceria entre os setores público e privado para o financiamento compartilhado destas transformações – que, grosso modo, se dá por meio da exigência de contrapartidas em troca de exceções à legislação urbanística – e, ainda, o controle compartilhado com representação da sociedade civil. Por estarem listadas como instrumento do EC, em tese, as OUCs devem ser utilizadas em consonância com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Ao passo que celebrado por uns, o instrumento já surge associado às críticas acumuladas pelas experiências das “operações urbanas” que antecederam o EC. Nobre (2009, p. 204) sintetiza, com base em diversos autores, que em São Paulo:

As críticas vão desde os efeitos excludentes em função da “expulsão” das populações de menor renda, aumentando a segregação socioespacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passam pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do interesse público (Castro, 2006), pela falta de um projeto urbano estruturador e pela ênfase nas grandes obras viárias (Vilariño, 2006), e chegam à questão da regressividade do instrumento, em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2007).

Apesar das críticas, colocações como a de Maricato e Ferreira (2002, p.2) inspiram o presente trabalho, ao sustentar que:

(...) não está na técnica do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal.

Nesse sentido, parece cabível que a experiência do Recife pudesse se dar na “contramão” do que a reflexão crítica vem concluindo sobre as operações urbanas, Brasil afora.

A criação de um Polo Jurídico no bairro Ilha Joana Bezerra remete ao primeiro objetivo do plano da OUC-JB: “efetivar a urbanização e reurbanização da área que importará no pleno acesso à justiça e aos órgãos de acesso ao Judiciário”. O Polo deveria abrigar as sedes do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil de Pernambuco (OAB-PE), além de outras instituições voltados à Prestação Jurisdicional do Estado. Além disso, o plano visa a transformações urbanísticas, sociais e ambientais de uma área pública¹, ocupada predominantemente pela Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Coque, para a qual o plano prevê a provisão de habitação de interesse social e a promoção de regularização fundiária.

A operação concilia a intenção de dar à área o uso público institucional estadual – que vem desde 1980, com o projeto para o Centro Administrativo de Pernambuco – com as prometidas melhorias da condição de vida da população de baixa renda do Coque – em função de que o Município justificou o pedido de cessão do terreno ao Serviço do Patrimônio da União, em 1979. Através da OUC-JB a área poderia vir a servir não somente às famílias da ZEIS mas, também, a toda a população do Recife e Região Metropolitana, atendida pela Justiça Estadual, o que corresponde a inquestionável interesse público.

Entretanto, esse interesse público parece sobressair a, no mínimo, dois aspectos que podem passar despercebidos à observação imediata. O primeiro deles é que a área Coque / Joana Bezerra apresenta notável potencial “estratégico”², já identificado em planos como o Metrôpole Estratégica (2001)³ que evocou a inserção competitiva do Recife no mundo globalizado. Trata-se de área central, à margem d’água, parcialmente ocupada e subutilizada, embora amplamente servida por infraestrutura viária e de transpores e estrategicamente localizada com relação ao centro da cidade e à região metropolitana.

O segundo aspecto, talvez “embaçado”, é que a área vem sendo palco de expressiva luta e resistência de famílias de baixa renda por moradia em zona central da cidade, desde o início do século XX. Famílias que, ao aterrarem alagados, garantiram sua permanência na área

¹ O terreno é acrescido de marinha, bem da União, cedido ao Município desde 1979 sob regime de aforamento gratuito.

² O uso do termo “estratégico”, aqui, remete ao Planejamento Estratégico que visa à inserção de cidades num cenário de competição interurbana por negócios e investimentos privados – conforme será apresentado no Capítulo 2, juntamente com a devida cautela para utilização do termo.

³ “O Plano Metrôpole Estratégica apresenta as metas estratégicas de competitividade e equidade para a RMR, [através da qual] os dois grandes vetores de desenvolvimento - habitabilidade e competitividade - devem se articular e interagir, de modo a desencadear um processo de desenvolvimento sustentável, que combine crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental, baseando nos ativos locais com densidade para projetar o futuro da metrôpole no mundo globalizado. ” Disponível em <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao9>> Acesso em 01 jun. 2015.

antes mesmo que qualquer instrumento de política urbana assegurasse seu direito à cidade. Apesar da declaração da porção oeste do terreno como ZEIS, desde 1983 – que não cobre toda a área ocupada informalmente por população de baixa renda – trata-se de área objeto de conflito de interesse que antecede e independe dos estímulos oferecidos pela OUC-JB.

A presente dissertação está diante de um diálogo entre o interesse público – associado à prestação jurisdicional estadual – e um interesse social anteriormente legitimado – a habitação de interesse social para população de baixa renda, particularmente em imóveis bens da União. Entremeia-se o interesse privado, mesmo que menos evidente, embora possivelmente associado à inserção do Recife “estratégico” num cenário de competição interurbana.

Seria, portanto, o Plano da OUC-JB um caso atípico de utilização do instrumento OUC⁴ na “contramão” de experiências observadas em outros municípios brasileiros, cuja tendência parece favorecer assimetricamente interesses mercadológicos? Teria o Recife conseguido propor um formato de OUC que, finalmente, expressasse a tão almejada relação “*ganha-ganha-ganha*” de forma equilibrada entre o poder público, setor privado e sociedade civil, capaz de efetivar o direito à cidade?

O intento desta dissertação é explorar em que medida o Plano da OUC-JB respeita o enunciado do Estatuto da Cidade no sentido de colaborar para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; e em que medida dialoga com a potencial produção de uma “face globalizada” do Recife, partindo da compreensão de que estas agendas não são necessariamente antagônicas, mas potencialmente complementares.

Para transformar essa intenção em enunciado de objetivos geral e específicos, a dissertação tomou, por um lado, o Estatuto da Cidade – sem desmerecer possíveis críticas, mas assumindo-o como marco legal do que pode ser considerada uma nova fase na política urbana brasileira – focando, portanto, no conteúdo das suas diretrizes que carregam a essência da plataforma do direito à cidade. Segundo Alfonsin (2006, p.288):

Essas diretrizes são muito claras e retiram qualquer neutralidade da atividade de planejamento urbano. As diretrizes gerais da política urbana brasileira expressam uma leitura de cidade e um compromisso com a reversão de um quadro histórico de injustiça dos ônus e benefícios do processo de urbanização. (ALFONSIN, 2006, p.288)

⁴ Questionamento levantado na banca de defesa de projeto da presente dissertação com a participação de Flávio de Souza (orientador), Norma Lacerda (examinador interno) e Carlos Vainer (examinador externo) em março de 2014.

Levy, Santoro e Cymbalista (2004, p.15) reforçam a importância das diretrizes do Estatuto da Cidade como normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil que, como tal, são obrigatórias tanto para agentes públicos como privados, nos três entes federativos, União, Estados e Municípios, assim como nas três esferas de poder, Executivo, Legislativo e Judiciário. Ressaltam, ainda, que estas diretrizes têm seu fundamento já no texto da Constituição Federal que, no seu artigo 182, determina que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, *conforme diretrizes gerais fixadas em lei*, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes; ou seja, a desobediência às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade se constitui não só em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade (Ibid., p.16).

As diretrizes do Estatuto da Cidade que exigem (1) a **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e (2) a **justa distribuição dos benefícios e ônus** decorrentes do processo de urbanização – que, pela sua abrangência, incluem o conteúdo de outras diretrizes mais específicas – interessam especialmente a este trabalho como referência analítica.

Por outro lado, a preparação do Recife para sua inserção competitiva num cenário globalizado remete a um “receituário” específico que ficou conhecido como **Planejamento Estratégico** que, segundo Vainer (2000, p.77) “se estrutura basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma **mercadoria**, a cidade é uma **empresa**, a cidade é uma **pátria**”. Estas analogias complementam o marco referencial para a análise do caso da OUC-JB.

O **objetivo central** deste trabalho é analisar o Plano da OUC-JB à luz das referidas diretrizes do Estatuto da Cidade e do receituário do Planejamento Estratégico, a fim de situar essa primeira experiência de utilização do instrumento OUC no Recife em relação à potencial efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana e em relação à produção de um Recife de feições globais e competitivas – ou, simplesmente, situar o Plano da OUC-JB em relação à efetivação direito à cidade e à produção da cidade como mercadoria.

A fim de alcançar este objetivo central, o presente trabalho se baseou em uma matriz analítica, esquematicamente apresentada na Figura 1, a seguir.

Figura 1: Diagrama da matriz analítica

POTENCIAL do instrumento OUC	ANÁLISE DO PLANO DA OUC-JB		QUESTÕES NORTEADORAS
	DIRETRIZES DO ESTATUTO DA CIDADE	RECEITUÁRIO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
Transformações urbanísticas	justa distribuição dos BENEFÍCIOS decorrentes do processo de urbanização	condições materiais e simbólicas da cidade-MERCADORIA	Quem ganha? Quem perde?
Financiamento compartilhado	justa distribuição dos ÔNUS decorrentes do processo de urbanização	condições institucionais da cidade-EMPRESA	Quem paga?
Participação popular	GESTÃO DEMOCRÁTICA por meio da participação da população	condições sociais da cidade-PÁTRIA	Quem participa? Quem decide?

Fonte: elaboração da autora.

Conforme ilustrado no diagrama acima, o ponto de partida para a análise do Plano da OUC-JB é o potencial do instrumento OUC – para (1) alavancar transformações urbanísticas em determinadas áreas da cidade, (2) por meio de financiamento compartilhado do desenvolvimento urbano proposto e (3) com a previsão de participação da população – pautas aparentemente coerentes tanto com as diretrizes do Estatuto da Cidade como com o “receituário” do Planejamento Estratégico. Para o caso específico, cabe questionar quem ganha/perde com essas transformações urbanísticas, quem paga por estas transformações e quem participa/decide sobre a distribuição de ônus e benefícios proposta – que levam a **três objetivos específicos**:

- 1) Caracterizar as transformações urbanísticas propostas no Plano da OUC-JB a fim de analisar em que medida respeitam a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida correspondem à produção das condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria (aos moldes do Planejamento Estratégico).
- 2) Caracterizar a origem dos recursos disponibilizados ou necessários para viabilizar as transformações urbanísticas propostas no Plano da OUC-JB a fim de analisar em que medida esse arranjo respeita a justa distribuição dos ônus do processo de urbanização (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida corresponde à produção das condições institucionais da cidade-empresa (aos moldes do Planejamento Estratégico).

- 3) Caracterizar o processo de formulação, aprovação e alteração do Plano da OUC-JB a fim de analisar em que medida respeita a gestão democrática com participação da população (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida corresponde à produção das condições sociais da cidade-pátria (aos moldes do Planejamento Estratégico).

Por se tratar de um plano não implementado, a análise concentra-se na fase de formulação e aprovação do Plano da OUC-JB. Este recorte de conteúdo justificou o recorte temporal e as fontes de dados utilizados. O recorte temporal vai desde a aprovação do Plano da OUC-JB, (Lei nº 17.645/2010 em 17 de setembro de 2010), até a retirada de tramitação do Projeto de Lei do Executivo 22/2012 (em 25 de março de 2013) – que propôs, sem êxito, revogar os limites temporais da OUC-JB. Desde então, a operação foi suspensa, como será discutido ainda nesta introdução.

A análise se baseou em dados secundários⁵ incluindo leis, projetos de lei, ofícios, planos de massa, e demais documentos disponibilizados pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), Câmara Municipal do Recife (CMR) e Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE). Quanto ao recorte espacial, a análise considerou o perímetro e o entorno da OUC-JB, inscrito na Ilha de Antônio Vaz, assim como algumas áreas não contíguas a esse recorte, onde foi identificada a previsão de implantação de grandes projetos urbanos.

O **itinerário metodológico** percorrido foi organizado em três fases distintas: (1) exploração, (2) descrição e (3) análise. Na fase exploratória, o trabalho buscou o aprofundamento teórico em torno de dois paradigmas de planejamento que vêm polarizando a política urbana brasileira recente, ora associado ao direito à cidade, a partir do enunciado do EC, ora associado à produção de “cidades-mercadoria”, aos moldes estratégicos. O *Capítulo 2* é dedicado às distinções entre estes paradigmas e traz, por fim, uma advertência que emerge da aprovação do EC por unanimidade, depois de mais de uma década de disputas entre movimentos sociais e grupos ligados ao poder político e econômico – de onde esta dissertação extrai a compreensão de que os paradigmas em estudo não são necessariamente antagônicos, mas potencialmente complementares.

Ainda na fase exploratória, e à luz dessa potencial complementaridade, o aprofundamento teórico em relação ao instrumento OUC buscou identificar as ambivalências

⁵ Detaca-se a utilidade dos portais eletrônicos e da transparência para obtenção de informações, com o respaldo da Lei de Acesso à Informação, assim como de grupos específico que visam ao compartilhamento dessas informações.

deste instrumento em relação aos dois paradigmas estudados, acompanhado de uma revisão da reflexão teórica acerca de algumas experiências de operações urbanas em outros municípios brasileiros – anteriores e posteriores ao EC. A revisão apontou algumas recorrências, observadas como tendências e não como destino fatal do instrumento OUC. Este conteúdo foi apresentado no *Capítulo 3*, que serviu, sobretudo, para consolidar o referencial para análise do caso específico.

A fase descritiva, cujos resultados foram apresentados no *Capítulo 4*, tratou especificamente do perímetro/área objeto da operação, em seus aspectos sociais, políticos e fundiários, assim como sua relação com o seu entorno. O capítulo evidenciou que a área Coque / Joana Bezerra tem sido objeto de conflito de interesses que antecede e, portanto, independe dos estímulos propostos no âmbito da OUC-JB; e, ainda, que as tensões entre pré-existências e propostas para a área acentuam-se quando relacionadas à intensa dinâmica do entorno, caracterizada pela concentração de investimentos públicos e privados que correspondem à tentativa de produzir uma “ilha de primeiro mundo” em plena cidade real, que remeta à inserção da cidade num cenário de competição por negócios e investimentos privados.

Adentrando a fase analítica, o início de cada item do *Capítulo 5* apresenta tematicamente o conteúdo do Plano da OUC-JB a ser analisado. O item *5.1 Quem participou? Quem decidiu?* evidenciou o desrespeito à diretriz do EC que exige a gestão democrática por meio da participação da população na formulação de planos de desenvolvimento urbano; os itens *5.2 Quem pagaria?* e *5.3 Quem ganharia, quem perderia?* evidenciaram o desrespeito à diretriz do EC que exige a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Em um segundo momento da fase analítica, o Plano da OUC-JB foi relacionado à lógica do Planejamento Estratégico. O item *5.4 Notas sobre o Recife-mercadoria* evidencia possíveis relações (1) entre o processo decisório e a construção das condições sociais da cidade-pátria; (2) entre a disponibilização de recursos públicos e a construção das condições institucionais da cidade-empresa; e, por fim, (3) entre as transformações urbanísticas propostas no Plano da OUC-JB e a construção das condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria. A análise evidenciou que o Plano da OUC-JB se afasta do enunciado do EC e se aproxima da lógica estratégica de produção de um “Recife-mercadoria”.

Tornam esse trabalho relevante, primeiramente, o fato de a OUC-JB ser a primeira tentativa de utilização do instrumento OUC no Recife que avançou até o estágio de lei aprovada e sancionada. Entretanto, trata-se de um plano “adormecido” – nem implementado, nem revogado. Os prazos estabelecidos no Plano da OUC-JB para apresentação dos projetos e início

das obras foram ultrapassados e o projeto de lei que tentou, dentre outras coisas, revogar esses limites temporais foi retirado de tramitação. Apesar deste ponto ser recorrentemente enfatizado por representantes da Prefeitura e defensores da operação, no sentido de desviar a atenção quanto aos possíveis encaminhamentos da proposta, não se deve confundir validade jurídica com vigência da lei. Por não ter sido revogada, a lei que aprovou o plano da operação pode, ainda, ser alterada no âmbito do Legislativo municipal. Ademais – antecipando parte do conteúdo que será analisado – esta pesquisa não descarta a ameaça de que, assim como ocorreu com a aprovação do plano original em 2010, uma nova proposta de intervenção para a área possa ser aprovada distante das instâncias transparentes e acessíveis à população. O status de “adormecida” segue entre aspas e deve ser acompanhado com cautela. O trabalho enxerga o estágio inicial e “adormecido” do Plano da OUC-JB como um momento propício para aprofundar a análise desta experiência no Recife à luz do direito à cidade e para explorar e evidenciar as possíveis relações entre este plano e a produção de um Recife-mercadoria. Pretende-se, assim, contribuir para as discussões acerca dos novos instrumentos de planejamento urbano enunciados no EC.

Enxerga ainda, e então com lentes mais sensíveis, a história de luta da comunidade do Coque pelo seu direito à cidade e à moradia digna, e umas tantas vitórias. E é nessas vitórias que está posta a presente motivação.

Figura 2: Reivindicação da posse da terra, 19/08/1979



Fonte: Museu da Beira da Linha do Coque.

2 CIDADE PARA QUEM?

Este capítulo apresenta dois paradigmas de planejamento essencialmente distintos que têm polarizado a política urbana brasileira recente. De um lado, o que ficou conhecido como **Planejamento Estratégico**⁶, em cujo cerne está a ideia das parcerias entre o setor público e o setor privado que, mediante um quadro de competição interurbana pela atração de negócios e investimentos privados, tem sido associado à produção da cidade como **mercadoria**.

A chegada desse ideário à política urbana brasileira coincidiu com o processo de democratização do país caracterizado por uma inflexão da relação entre Estado e sociedade civil – em que movimentos sociais ganhavam mais visibilidade e relevância política – e pela construção de uma cultura de direitos. Destacam-se os movimentos de luta pela reforma urbana que consolidaram como principal “bandeira” o **direito à cidade** – uma reação direta à cidade como mercadoria, não condicionada ao conceito de Henry Lefebvre mas, de fato, inspirada e retroalimentada na trajetória e avanços do movimento na prática.

O segundo paradigma de planejamento corresponde, portanto, a um dos principais capítulos dessa trajetória, que culminou na primeira Constituição Brasileira a tratar da questão urbana e, posteriormente, na aprovação do **Estatuto da Cidade**, em 2001. Interessa, a esta dissertação, o marco legal desse novo momento da política urbana brasileira que, a partir de então, deve ser pautado no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.

O capítulo traz, ainda, uma advertência necessária que emerge da estranha unanimidade com que o Estatuto da Cidade foi aprovado, depois de 12 anos de disputas entre os movimentos de luta pela reforma urbana e o empresariado e demais elites tradicionais. Aborda possíveis “confluências perversas” entre a plataforma do direito à cidade e o receituário neoliberal para construção da cidade-mercadoria, que teriam levado pautas diametralmente opostas a serem inseridas em uma **agenda única para as cidades**.

2.1 Cidade-mercadoria e Planejamento Estratégico

As cidades brasileiras, ao final da década de 1970 e início de 1980, apresentavam, por um lado, esvaziamento dos centros históricos e alteração do perfil socioeconômico de seus moradores – levando à degradação do patrimônio, precariedade ambiental e habitacional e, principalmente, subutilização dos recursos disponíveis nessas áreas centrais – e, por outro lado,

⁶ O presente trabalho usa o termo “Planejamento Estratégico” com ressalvas, uma vez que este pode assumir conotação de valor quando, de fato, todos os planos deveriam ser estratégicos no sentido de serem direcionados para a ação. Do mesmo modo, utiliza a expressão “Direito à Cidade”, cunhado por Henry Lefebvre, com o sentido que lhe foi atribuído pelos movimentos e lutas pela reforma urbana no Brasil, no último quarto do Século XX.

expansão urbana e adensamento populacional em áreas desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos (BALBIM, 2008). Eram demandas urbanas crescentes que, pela simultaneidade com que se apresentavam, concorriam por investimentos públicos.

No entanto, conforme assinalado por Afonso (2007, p. 263-64), apesar da crescente pressão social por mais e melhores investimentos públicos nas cidades brasileiras – pressões que ressoavam mais fortemente nos municípios, por serem a instância do Estado mais perto do cidadão – restava às administrações municipais a tentativa de equacionar uma “conta que, por princípio, não fecha”.

Se historicamente o poder local sempre foi prejudicado nas partilhas de recursos entre os entes da federação, com as sucessivas emendas à Constituição Federal de 1988, levadas a efeito durante a década de 1990, e o aprofundamento da crise econômica daquele período, as dificuldades para o financiamento das administrações municipais se agudizaram sensivelmente. Com a transferência de obrigações, antes restritas aos governos estaduais e federal, aos municípios – sem contrapartida financeira suficiente para cobrir os novos gastos gerados pela ampliação de serviços – e com o aumento da procura por atendimentos públicos por conta do empobrecimento da população, as cidades brasileiras, sobretudo aquelas com maior número de habitantes, viram sua situação financeira deteriorar-se sensivelmente. (AFONSO, 2007, p. 264)

Além de crise financeira e fiscal, a atuação pública no âmbito das políticas urbanas estava submetida à severas críticas quanto à justiça e racionalidade na alocação de escassos recursos. Tratava-se de uma crise do planejamento de inspiração modernista que resultava da rejeição a seus resultados (COMPANS, 2004) ou, em outras palavras, o que Cardoso (1999) descreveu como uma “crise de legitimidade”⁷ da atuação do setor público, cujos resultados eram crescentemente confrontados com a eficiência do setor privado.

Do cenário internacional surgiram ideias, possíveis soluções para pelo menos uma das demandas das cidades brasileiras citadas acima – a renovação de áreas centrais. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) para renovação urbana em cidades norte-americanas influenciaram algumas cidades europeias, tais como Londres e Barcelona (COMPANS, 2004), sendo esta última um caso de sucesso que se tornou paradigmático para as cidades latino-americanas (VAINER, 2000), conforme será detalhado ainda neste capítulo.

⁷ Cardoso (1999), com base em Meldolesi (1996) complementa sobre a crise de legitimidade da atuação do setor público: “São colocados em questão os mecanismos básicos de planejamento centralizado, a partir da crítica ao modelo cognitivo que o organiza, que seria incapaz de dar conta da crescente complexidade e diversificação das sociedades contemporâneas, levando as políticas públicas ao beco sem saída da ineficiência (pela incapacidade de alocar recursos de forma racional) e da pouca legitimidade (pela impossibilidade de exercer a administração de modo justo e racional).”

Especificamente sobre as cidades norte-americanas, Compans (2004, p. 31) explica como a atuação do Estado foi sendo substituída pela condução e financiamento privado do desenvolvimento urbano:

No intuito de atrair investidores, os governos locais norte-americanos ampliaram os incentivos fiscais ao setor imobiliário, ofereceram contrapartidas em terrenos, infra-estruturas e regras mais flexíveis para viabilizar empreendimentos nas *Entreprise Zones* e se lançaram na formação de “parcerias” com empresas privadas para a promoção de projetos de renovação urbana.

(...)

A escala do planejamento mudou. Em vez de buscar ordenar o crescimento urbano, interessava agora circunscrever projetos a áreas específicas, como as áreas centrais ou as antigas zonas industriais e portuárias, nas quais se pudesse garantir uma rentabilidade atraente ao investimento privado.

No entanto, essa suposta solução para demandas urbanas – viabilizar desenvolvimento urbano via PPPs, haja visto as dificuldades financeiras enfrentadas por administrações municipais – assumiu feição específica quando associada à globalização da economia, que se acentuava na década de 1990. Ganhou relevância a noção de competição interurbana por recursos, empregos, capital (HARVEY, 1996). Borja assinala que “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação” e, em consequência, “se produz crescente *competição* entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (BORJA, 1995⁸, p. 276 apud VAINER, 2000, p. 76). As cidades não estavam isoladas no objetivo de atrair investimentos privados, mas sim competindo com outras cidades com objetivos semelhantes. Ao passo que “a globalização afeta todas as cidades, em todo o mundo, sejam elas ganhadoras, perdedoras ou outsiders” (MARCUSE, 1997⁹ apud MARICATO, 2007), restava às administrações municipais que pretendessem ser bem-sucedidas neste cenário *preparar a cidade para competir*.

O que havia sido apresentado como uma possível solução para demandas urbanas – que já concorriam por escassos recursos públicos para investimento em desenvolvimento urbano – paradoxalmente, implicava em uma *nova demanda* uma vez que preparar as cidades para competir requer a construção das condições específicas. Quando esta nova demanda se sobrepõe às demandas pré-existentes por melhorias na qualidade de vida de seus cidadãos, trata-se do valor de troca superando o valor de uso. “O espaço abstrato – o espaço do valor de troca – se impõe sobre o espaço concreto da vida cotidiana – o espaço do valor de uso” (SANCHEZ,

⁸ BORJA, Jordi (ed.). Barcelona. Un modelo de transformacióurbana. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

⁹ MARCUSE, P.; The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post fordism. *Urban Affairs Review*. U.S. City, v.33, n. 2, nov., 1997.

2010, p. 44). A cidade “real” é reduzida ao seu valor de troca, transformada em mercadoria, enquanto que “vender a cidade” converte-se em “uma das funções básicas dos governos locais” (BORJA, FORN, 1996¹⁰ apud VAINER, 2000, p. 78).

A questão central do Planejamento Estratégico – que intitula este item – é, justamente, *como* preparar a cidade para competir, em função do que oferece um “receituário de sucesso” àquelas que compartilham do mesmo objetivo. Para Oliveira (2009) trata-se de um arcabouço para a ação, a partir do que “restaria ao poder local temperar as recomendações e exigências com a dose certa de equidade e o devido caráter redistributivo”. Ainda segundo o autor, o termo seria a tradução da gestão empresarial para o setor público:

Na literatura do planejamento estratégico, seja como ruptura com a forma pretérita de pensar e agir sobre a cidade, seja como descontinuidade consciente e necessária em face das inovações técnicas e organizacionais no sistema produtivo, o planejamento estratégico de cidades se afirma com ênfase na ação (planejamento – pauta em ação). O ambiente dessa ação tem, de maneira geral, sua percepção marcada pela consciência da crise do modelo de produção e pela incerteza em relação ao futuro, assim como por um forte grupo de certezas como a globalização da economia, a inevitabilidade da competição entre cidades e a necessidade de estabelecer novas relações entre o público e o privado. (OLIVEIRA, 2011, p. 195-6)

Em tom de certezas, a difusão das estratégias de inserção competitiva para cidades contou com a atuação essencial de agências de cooperação e instituições multilaterais, assim como de consultores internacionais que usavam o sucesso (real ou ilusório) das chamadas “cidades-modelo”. (VAINER, 2000; COMPANS, 2004; OLIVEIRA, 2009; SANCHEZ, 2010). O sucesso de Barcelona tornou-se paradigmático para as cidades brasileiras (VAINER, 2000). Compans (2004) distingue o caso de Barcelona de outras experiências tais como a Londrina – esta última foi determinada por uma alternativa neoliberal à crise fiscal do Estado, que justificou delegar ao próprio capital a gestão de espaços e de políticas urbanas. O caso de Barcelona, por sua vez, tratava-se de um projeto estratégico de inserção competitiva na economia globalizada e por um extraordinário aporte de recursos públicos, além de reflexo de uma conjuntura política marcada por compromissos sociais estabelecidos entre governo local e coletividade.

Nesse sentido, a relevância da experiência de Barcelona para as cidades brasileiras parece refletir os apontamentos de Cota e Ferreira (2007, p. 3), ao advertirem que “tábuas de salvação”, pautadas na ideia de parcerias público-privadas, foram oferecidas às prefeituras brasileiras “em um contexto impregnado pela ideologia neoliberal e, ao mesmo tempo,

¹⁰ BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. "Políticas da Europa e dos Estados para as cidades", Espaço e Debates, ano XVI, n. 39, 1996.

convivendo com a (re)democratização do país, em que a população passa a ser co-responsável pelo tipo de política a ser adotada no e para o urbano”. Guarda também alguma relação com o que Oliveira (2009) chamou de “temperar” as recomendações para as especificidades locais.

A receita estratégica para aplicação do “modelo de sucesso” nas cidades brasileiras – uma retórica persuasiva que configurou uma verdadeira agenda para as cidades (SANCHEZ, 2001) – foi “decodificada” por Vainer (2000) a partir de três analogias constitutivas: *pátria*, *empresa* e *mercadoria*, que serão detalhadas a seguir, juntamente com contribuições de outros autores.

2.1.1 Cidade-mercadoria

A analogia da cidade-mercadoria trata dos esforços necessários à administração municipal para criar as condições materiais e simbólicas para vender a cidade. Segundo Vainer (2000), dois movimentos concatenados servem à cidade enquanto mercadoria: a construção, no território da cidade, dos insumos valorizados pelo capital e a construção simbólica da imagem da cidade a ser afirmada e difundida externamente através de estratégias de *city-marketing*. Estes esforços se concentram em fragmentos específicos de cidade, e não na sua totalidade, configurando o que Maricato (2010) chamou de “*ilhas de primeiro mundo*”, termo que parece denunciar o “mar de permanências” (para não dizer subdesenvolvimento) que circunda estes fragmentos de cidade. Ressalta-se, ainda, que as áreas eleitas para se tornarem “ilhas de primeiro mundo”, por vezes, incluem (não acidentalmente) algumas áreas centrais degradadas e desvalorizadas que devem, portanto, passar por um processo de renovação e ressignificação.

Das condições materiais que estas ilhas de primeiro mundo devem apresentar – os requisitos que interessam ao capital – listam-se “espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança” (BORJA & FORN, 1996, p. 34 apud VAINER, 2000, p. 79). Compans (2004) reforça e acrescenta que são construídas novas centralidade “mediante a oferta de infra-estrutura de qualidade em termos de acessibilidade, segurança e de serviços turísticos (centros de convenções, hotéis, restaurantes, equipamentos de lazer etc.), (...) além da reabilitação de bairros históricos e do design urbano, que agora substitui o planejamento.” Em suma:

(...) o *requisito indispensável* é a constituição de um centro urbano de gestão e serviços avançados, organizados, *invariavelmente*, em torno de um aeroporto internacional; um sistema de telecomunicações por satélite; hotéis de luxo, com segurança adequada; serviços de assistência secretarial de inglês; empresas financeiras e de consultoria com conhecimento da região; escritórios de governos regionais e locais capazes de proporcionar informação e infra-

estrutura de apoio ao investidor internacional; um mercado de trabalho local com pessoal qualificado em serviços avançados e infra-estrutura tecnológica" (BORJA & CASTELLS, 1997¹¹, p. 37 apud VAINER, 2000 p. 79).

A partir da oferta desses insumos valorizados pelo capital, Sanchez (2001, p. 34) explica, as cidades se inserem e alimentam uma série de outros mercados, tais como o mercado para empresas (quando da tomada de decisões locacionais); mercado imobiliário (como destino dos investimentos), mercado de consumo e mercado de turismo, assim como o mercado das “boas práticas” e consultorias internacionais.

Sobre o primeiro desses mercados, Vainer (2000) ressalva que, dada a homogeneidade da agenda para as cidades – que sugere a todas as cidades “competitivas” ofertar as mesmas infraestruturas e equipamentos específicos – quem termina ganhando é o “consumidor” destas cidades, constituindo um “mecanismo de transferência líquida de recursos locais para o bolso das empresas em busca de localização”. Ao que parece, nesses casos a “barganha” entre as empresas e as cidades que pretendam abrigá-las deixa de ter como base simplesmente suas condições físicas, e passa a ser pautada na oferta de exceções fiscais e, particularmente interessantes para este trabalho, na oferta de exceções em matéria urbanística, tais como regulamentação do uso e ocupação do solo, além da oferta de terrenos.

No entanto, uma pergunta ressoa em alguns autores: o que, exatamente, se vende quando se “vende uma cidade”? Rodrigues (2007, p. 2) sintetiza:

A cidade mercadoria não é trocável no “mercado como um objeto”. Não se transmite, em tese, a “propriedade da cidade em sua totalidade”. O que se vende são fragmentos de lugares, pólos de investimentos para capitalistas nacionais e estrangeiros com o objetivo de aumentarem lucros, rendas e juros. Os fragmentos de lugares para eventos, atividades turísticas e de investimento, visando à incorporação imobiliária de bairros nobres, de condomínios murados e, como totalidade, a cidade mercadoria vende imagem de prefeitos como “gestores” capitalistas. (RODRIGUES, 2007, p. 2)

Quanto ao papel simbólico destes fragmentos, Fix (2007, p. 13) aponta que servem à produção de uma face “globalizada” das cidades; que a multiplicação de megaprojetos, como “grandes torres de edifícios, hotéis, casas de espetáculo, shopping centers e complexo de uso misto” desenham um “*skyline* que mimetiza os polos de negócios dos países centrais”. Maricato (2007) ressalva que nestes recortes de cidade não há espaço para a pobreza:

Nunca é demais lembrar que a proximidade de pobres acarreta a desvalorização imobiliária ou fundiária. A invisibilidade dessa “não cidade” tem decisiva influência na formação das consciências. Os excluídos da cidade

¹¹ BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel Local y global. Ligestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.

hegemônica são tomados como uma minoria e não como maioria da população como de fato são em muitos PCPs [Países de Capitalismo Periférico]. (MARICATO, 2007)

A partir destes fragmentos seletivos, sob uma leitura específica que obedece a uma determinada visão de mundo, é construída uma *imagem-síntese* da cidade a ser vendida e inserida no mercado competitivo; uma representação da cidade a partir de uma construção ideológica na qual parte da cidade, a cidade da elite, toma lugar do todo (SANCHEZ, 2001; MARICATO, 2007). A afirmação e difusão destas imagens-síntese conta com a essencial ajuda da mídia e das políticas de *city marketing*:

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na construção da representação ideológica da cidade, destacando os espaços de distinção. É evidente também que essa representação é um instrumento de poder – dar aparência de “natural” e “geral” a um aspecto que é parcial e que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. (MARICATO, 2007)

Em outras palavras, converter a cidade em mercadoria a ser vendida e inserida num cenário de competição interurbana implica na construção de um fragmento de cidade que concentre os atributos físicos e simbólicos indispensáveis para atrair o interesse do capital, um fragmento que deve ser convertido em imagem-síntese a ser afirmada e difundida para o exterior segundo estratégias de *city marketing*. O fragmento de cidade de luxo, ou a “ilha de primeiro mundo” artificialmente construída assume, então, o lugar da cidade na sua totalidade, o lugar da cidade real. Uma “metonímia” da cidade real.

2.1.2 Cidade-empresa

A analogia da cidade-empresa trata das condições institucionais para o sucesso da instauração do modelo. Nas palavras de Vainer (2000, p.84) a “cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano”. As cidades – segundo o que Harvey (1996) chamou de empresariamento da gestão urbana – deveriam inspirar-se na gestão empresarial, particularmente em noções como produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica de mercado, numa lógica de ação pública *like bussiness* (VAINER, 2000, p.85; ARANTES, 2000, p.28).

Não bastava, entretanto, buscar inspiração na atuação do setor privado: dado o impasse das administrações municipais em financiar desenvolvimento urbano, fazia-se imperativo trazer recursos privados para projetos públicos, sendo as parcerias entre o poder público e o setor privado uma possibilidade de partilhar ônus da urbanização. “Se antes era a iniciativa privada

que necessitava do Estado – para este produzir na cidade as condições (...) de que necessitava para ali se instalar e obter lucro – hoje ela se apresenta como “parceira” e é o Estado que passa a depender dela para ‘cuidar’ da cidade. ” (COTA, FERREIRA, 2007, P. 2-3).

Deve-se esclarecer que a cidade-empresa, ao contrário do que o nome possa transparecer, não significa o desengajamento da administração pública municipal, mas sim um fortalecimento seletivo da sua ação focada “no que interessa às grandes corporações e ao capital financeiro” (MARICATO, 2007); segundo essa lógica, a ação pública deve ser canalizada para o suposto objetivo único da gestão municipal: preparar a cidade para competir. O Estado deveria atuar, portanto, onde a lógica privada não pudesse resolver os problemas de organização e infraestrutura, enquanto que as PPPs assegurariam “que os sinais e interesses do mercado estivessem adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão.” (VAINER, 2000, p. 87). Trata-se, portanto, da ação pública *for business* (ARANTES, 2000).

Ainda com base em Vainer (2000), entende-se que a cidade-empresa seria o fim da separação rígida entre o setor público e o privado. Contudo, se por um lado, o fim desta separação quer dizer a participação direta, sem mediação, dos capitalistas na tomada de decisão sobre a política urbana, uma espécie de democracia direta da burguesia/do capital, por outro lado, significa a exclusão dos grupos de escassa relevância estratégica desse processo, apesar de “convites” para participar desse sucesso como meros espectadores, conforme será retomado adiante no item cidade-pátria.

2.1.3 Cidade-pátria

Este item trata das condições sociais necessárias para o “*marketing* interno” do modelo de cidade-empresa-mercadoria. A pergunta central da analogia *cidade-pátria* é “como construir política e intelectualmente as condições de *legitimação de um projeto* de encolhimento tão radical do espaço público, de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local? ”; seguida de resposta que aponta para a necessidade da *construção do consenso* (VAINER, 2000, p. 91 – grifos nossos). O autor continua:

O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto. (...) Enquanto se discute se as cidades competem ou não, e o que elas desejam, aceita-se, como natural, a instauração da cidade como sujeito – sujeito simples, coeso, sem qualificação. (Ibid., p. 91)

O autor explica como a coesão em torno do projeto é alcançada por meio de dois elementos solidários, a *consciência de crise* e o *patriotismo de cidade*. Para o primeiro

elemento, conforme o receituário estratégico, a consciência de crise urbana ou de perda de oportunidade deveria ser atizada com relação a processos muito visíveis e potencialmente negativos tanto para a maioria da população quanto para os agentes profissionais e empresariais envolvidos, tais como problemas de mobilidade e de degradação do centro histórico, que exigiria uma “trégua dos conflitos internos” na busca por “soluções”. Acrescenta-se que não é necessariamente a crise, de fato, o elemento decisivo para a “trégua”; por vezes, simplesmente a percepção de crise já se faz útil para promover a “paz social interna”, fazendo com que os diferentes atores abdicuem dos seus interesses particulares em prol de um “projeto unitário, coeso, legítimo e universalmente aceito” (Ibid., 92-93).

A consciência/percepção/sentimento de crise deve ser convertida em patriotismo de cidade. Nos moldes estratégicos:

“Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de Patriotismo Cívico, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental e simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população” (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 160 apud VAINER, 2000).

Fazem-se necessárias obras emblemáticas, o que Vainer (2000) chama de “arcos do triunfo do capital” que, não custa lembrar, tendem a mimetizar os centros do poder (FIX, 2007). Seria o que Compans (2004, p.34) com base em Harvey (1995)¹² sintetizou como a mobilização do espetáculo:

A mobilização do espetáculo, para Harvey (1995), é o traço mais característico do urbanismo pós-moderno, consubstanciando-se ao mesmo tempo em instrumento e símbolo de unificação política, que tanto serviria à pacificação dos conflitos de classe (em uma conjuntura de aumento do desemprego e da pobreza) quanto à competição interurbana pela atração de empresas e pelo consumo dos ricos. Enquanto os espaços públicos revitalizados ou os grandes equipamentos coletivos de lazer, como fachadas marítimas, estádios e parques, transmitiriam o sentido do efêmero, da publicidade e do prazer transitório e compartilhado, os espaços privados dos shoppings centers também articulariam o espetáculo ao consumo, embora individual, em lugares seguros, ao abrigo da violência e da agitação política.

Por último, no sentido de banir a política da cidade competitiva e pacificada, Vainer (2000, p. 97) aponta que é necessário “um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão

¹² HARVEY, David. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le 'post-modernisme' dans la grande ville americaine. *Futur Antérieur* n.º29, L'Harmattan, p.121-145. 1995.

interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades. ” A cidade-mercadoria (no seu sentido mais amplo, que inclui as três analogias aqui discutidas), segundo Rodrigues (2007), vende também prefeitos como “gestores” capitalistas.

Sanchez sintetiza o que seria a cidade-pátria: “efetivamente, muitos investimentos, públicos e privados, concentrados territorial e socialmente, que poderiam gerar conflitos pela distribuição de recursos, são apresentadas como, ‘a longo prazo, bons para todos’ ” (SANCHEZ, 2001, p. 31); “observa-se que os cidadãos sentem-se partícipes e beneficiados por essas políticas; não obstante isso, assistem a um espetáculo de transformações para o qual são convidados para um lugar aparentemente preferencial, mas que resulta ser apenas uma parte do cenário.” (SÁNCHEZ, 1997, p. 44).

Para Maricato (2007) a cidade-pátria “cobra o esforço e o “consenso” de todos em torno dessa visão abrangente de futuro” e, no entanto, “o convite à participação, nesse modelo, implica em subordinar os interesses de muitos aos interesses hegemônicos: unidade para salvar a cidade e levá-la a uma vitória sobre as demais que competem pelos mesmos investimentos. ”

2.2 Direito à cidade e Estatuto da Cidade

O Direito à Cidade, de Henry Lefebvre (1969), trata-se de leitura essencial para o entendimento do termo. No entanto, concordando com David Harvey (2012, p. xii), que defende que movimentos/alianças – inclusive inspirados pelos alcances da experiência dos movimentos sociais brasileiros – agem sem que grande parte saiba, sequer, do nome de Lefebvre, este trabalho toma da *trajetória brasileira de luta pelo direito à cidade* o significado da expressão.

“No Brasil, a primeira Constituição a tratar da questão urbana foi a de 1988, promulgada quando as cidades já abrigavam mais de 80% de toda a população.” (BASSUL, 2010, p.71). Tal afirmação se agrava, consideravelmente, quando associada ao processo de urbanização brasileiro¹³, segundo um modelo excludente e espoliativo que “ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país.” (ROLNIK, 2013, p. 2). Sem alternativa legal para acesso à terra, grande parte da população urbana viu na autoconstrução e nas terras que ainda não interessavam ao mercado – geralmente aquelas com ecossistema frágil, sobre as quais incide a legislação de proteção ambiental, tais como morros e alagados – uma espécie de “solução” para as uma das suas necessidades mais básicas: a moradia (MARICATO, 2012, p. 187). Os sintomas/consequências para as cidades

¹³ Ver, por exemplo, Villaça (1996), Maricato (2012), Rolnik (2009), entre outros.

brasileiras permanecem e se agravam no tempo; a chamada crise urbana seria uma “combinação de segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e acesso informal à terra urbana e à moradia.” (FERNANDES, 2010, p. 56).

Nestas mesmas cidades – a partir do que foi detalhado no início deste capítulo com relação à cidade como mercadoria – configurava-se o embate entre valor de uso e valor de troca do espaço urbano. Freitas (2003, p. 51) resume com base em Maricato (1997¹⁴ e 1988¹⁵):

Fazendo um raciocínio muito esquemático, de um lado estão os usuários da cidade, os trabalhadores, aqueles que querem da cidade condições para tocar a vida: moradia, transporte, lazer, vida comunitária, etc. Esses vêem a cidade como valor de uso. Do outro lado estão aqueles para quem a cidade é fonte de lucro, mercadoria, objeto de extração de ganhos. Esses encaram a cidade como valor de troca. (MARICATO, 1997)

(...)

Para os trabalhadores em geral, a cidade é um local de moradia, trabalho, lazer etc. Ela é, num primeiro momento, principalmente valor de uso. Para o capital em geral (industrial e comercial) a cidade também responde a interesses genéricos: necessidade de energia, matéria-prima, circulação de mercadorias, insumos. Dependendo do estágio da luta de classes, ganham importância ainda os aspectos relativos à reprodução da força de trabalho. Mas para o capital imobiliário, especificamente, a cidade não é apenas um local para obtenção do lucro; ela é o próprio objeto da extração dos lucros, rendas e juros. (MARICATO, 1988 apud FREITAS, 2013, p. 51)

A luta pelo direito à cidade e pelo direito à moradia, como um dos seus componentes centrais, explicam Saule Junior e Uzzo (2009), emergiu como uma reação à cidade como fonte de lucro para poucos em troca da pobreza de muitos; uma crítica e denúncia do quadro de desigualdade social, em reação à apropriação privada dos benefícios do processo de urbanização. Em um resgate da trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no Brasil, os autores lembram que:

A trajetória da luta pela reforma urbana inicia-se nos anos 1960, época que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária. (...) A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Mas com o golpe militar de 1964, constituiu-se um regime político autoritário (que durou até 1984) que inviabilizaria a realização dessas reformas.

Os temas da reforma urbana reapareceriam nos anos 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcados pela autonomia. As suas reivindicações eram apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como

¹⁴ MARICATO, Ermínia. *Habitación e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

¹⁵ MARICATO, Ermínia. *Sociedade: a cidade é um grande negócio*. Teoria e Debate, número 03, 1988.

dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira. (SAULE JUNIOR, UZZO, 2009)

O final dos anos 1970 é marcado por uma crise no modelo de industrialização por substituição de importações, que tinha alimentado o crescimento econômico do país nos anos do “milagre brasileiro (ROLNIK, 2013, p.3). Além disso:

Sob um contexto internacional de globalização dos mercados e crise fiscal dos Estados, a agenda de reformas econômicas de ajuste estrutural liberalizante também chegam ao país, gerando desemprego e diminuindo o alcance e escopo de políticas redistributivas que ainda existiam ou faziam parte da pauta de reivindicação dos trabalhadores – tais como subsídios para as tarifas públicas e para financiamentos habitacionais em um contexto de alta de inflação e deterioração do poder de compra dos salários (GOLDFRANK; SCHRANK, 2009¹⁶ apud ROLNIK, s/d)

Rolnik explica, ainda, que essa crise do final dos anos 70 contribuiu para ampliar a base do movimento pela reforma urbana para além dos moradores de assentamentos informais, que passou a contar com o apoio também dos setores das classes médias e profissionais (Ibid.); Maricato (2010, p. 5) acrescenta aos movimentos populares as entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas. Surgem, também nesse momento, diversas pesquisas em busca da viabilidade técnica (social, econômica, física) para urbanização de favelas¹⁷.

Saule Junior e Uzzo (2009) resgatam que no percurso pós-1964, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi criado em 1985, e em 1986 definiu o conceito de reforma urbana como uma nova ética social e consolidou sua principal “bandeira” de luta:

(...) o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. (SAULE JR, UZZO, 2009)

Outros autores corroboram com o entendimento do que seria, então, o direito à cidade à luz dos movimentos de luta pela reforma urbana brasileiros. Para Rodrigues (2007, p.5):

O direito à cidade como bem coletivo, com acesso universal aos bens e serviços, constitui uma “revolta” contra a mercadoria terra, moradia e cidade,

¹⁶ GOLDFRANK, B.; SCHRANK, A. "Municipal neoliberalism and municipal socialism: urban political economy in Latin America". In: International Journal of Urban and Regional Research, v.33, n.2. Blackwell Publishin, 2009.

¹⁷ Datam desse período pesquisas com o respaldo e financiamento de agências internacionais de desenvolvimento, a exemplo da primeira fase de pesquisas do MDU/UFPE financiado pelo Banco Mundial. (DE LA MORA, palestra, 2012)

e a privatização dos equipamentos públicos. É uma “revolta” contra o predomínio do valor de troca, uma luta pelo valor de uso da cidade e da propriedade.

Quanto aos encaminhamentos mais práticos para a árdua incorporação da noção de direito à cidade na política urbana brasileira, a ação dos movimentos de luta pela reforma urbana durante nos anos de 1987-88 merecem destaque, o que culminou na Emenda Popular da Reforma Urbana na Constituinte Brasileira. Saule Jr. e Uzzo (2009) relatam que “o processo de participação foi incentivado quando se estabeleceu no regimento interno da Constituinte a utilização do mecanismo da iniciativa popular para a elaboração de emendas populares para o então projeto da Constituição Federal de 1988.”. Organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, se organizaram em torno da “tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras (...) assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos”. Os autores concluem que “apesar da proposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana não ter sido aceita em sua integralidade, ela teve êxito por meio da Emenda Popular de Reforma Urbana¹⁸, subscrita por cerca de 200 mil assinaturas.” (SAULE JUNIOR, UZZO, 2009)

A importante conquista dos movimentos de luta pela reforma urbana resultou na primeira constituição brasileira com um capítulo específico “Da Política Urbana”. No entanto, os artigos 182º e 183º vieram a ser regulamentados somente em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O EC trouxe, em seu artigo 2º, que a política urbana tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*. Rodrigues (2004, p. 11) esclarece que “embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade”. De fato, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal remetem aos planos diretores esclarecer quais seriam as exigências para o atendimento à função social da propriedade urbana (§ 2º, CF, 1988). Já o EC, explicitamente, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” (Art.

¹⁸ A proposta de emenda popular escrita pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana contou com a participação de seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), e ainda o apoio de 48 entidades estaduais e locais. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009)

1º - parágrafo único). Cabe notar que a função social da propriedade urbana se aplica tanto a terrenos privados como públicos, apesar do EC salientar o combate à especulação imobiliária via terrenos privados.

Além de renovar o princípio constitucional da função social da propriedade, o EC estabelece diretrizes gerais mediante as quais seria possível, em tese, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Art.2º). Cabe lembrar as colocações de Levy, Santoro e Cymbalista (2004, p.16) que reforçam a importância destas diretrizes como normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil que, como tal, são obrigatórias tanto para agentes públicos como privados, nos três entes federativos, União, Estados e Municípios, assim como nas três esferas de poder, Executivo, Legislativos e Judiciário; e ressaltam que a **“desobediência às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade se constitui não só em ilegalidade, mas também em inconstitucionalidade”**.

Estas diretrizes ora se relacionam, ora se superpõem, por serem umas mais abrangentes, outras mais específicas. Cabe aqui destacar aquelas diretrizes com importância mais específica para este trabalho – (IX) a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e a (II) a *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*— apesar de outras diretrizes serem também mencionadas no texto.

2.2.1 *Justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização*

A diretriz que intitula este subitem é uma das mais abrangentes do EC; salienta que (historicamente e até os dias de hoje) benefícios privados resultam do processo de urbanização brasileiro, enquanto que os ônus desse processo remetem a um esforço coletivo. Seu conteúdo abarca o de outras diretrizes dentre as quais interessa destacar a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* (Art.2º, XI) e a *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social* (Art.2º, III).

É extensa a literatura referente aos benefícios experimentados por proprietários privados de solo urbano ao longo do processo de urbanização brasileiro¹⁹, assim como a referente às razões e meios para recuperar e redistribuir estes benefícios para a coletividade²⁰,

¹⁹ Ver, por exemplo, Maricato (2012), Rolnik (2009; s/d), Rolnik, Cymbalista, Nakano (DATA?), Furtado (2003), Santoro (Org) (2004).

²⁰ Ver, por exemplo, Furtado (1999, 2003); Santoro et. al. (Org.) (2004)

particularmente quando estes benefícios não decorrem do esforço direto do proprietário privado²¹, mas sim da ação pública ou do esforço coletivo. Santoro e Cymbalista (2004, p. 10) apontam que ações públicas podem alterar o valor do solo urbano, o que, por sua vez, pode refletir no preço de venda destas propriedades particulares e, dessa forma, resultar em benefícios para proprietários privados. Dentre as ações e determinações urbanísticas do poder público que podem levar à valorização imobiliária estão os investimentos diretos em infraestrutura, tais como abertura de novas vias, assim como mudanças na legislação que alterem o uso do solo ou parâmetros construtivos (Ibid., p. 9).

Sobre investimentos públicos em infraestrutura, Afonso (2007) esclarece:

Normalmente, essas grandes intervenções urbanas são totalmente financiadas com recursos do Tesouro Municipal ou via empréstimos – que depois viram dívidas. Por lançarem mão dos recursos do orçamento, **essas obras absorvem verbas de toda a cidade, mas somente a região em que são realizadas ganha, seja com a valorização dos imóveis, seja com as novas oportunidades de negócios e empreendimentos.** Assim, se o governante gasta os recursos nas grandes obras para o futuro, não vai ter como financiar outras obras igualmente necessárias e quase sempre muito mais urgentes nas regiões menos atrativas aos investimentos privados, sem contar o impacto no caixa municipal e a conseqüente falta de recursos para ações de custeio, como saúde e educação, por exemplo.

Outro problema é que, quando um governante tem que **financiar as grandes obras pontuais com o dinheiro de toda a cidade, pode ser acusado de estar favorecendo uma região ou os interesses dos investidores imobiliários.** (AFONSO, 2007, P. 266 – grifos nossos)

Sobre a relação entre legislação urbanística e valor imobiliário, Rezende e Furtado (2011) apontam que o valor de um terreno está relacionado ao seu potencial construtivo e que, portanto, a concessão de potencial construtivo adicional pode agregar (mais-) valor a um terreno. Esse entendimento se estende tanto para alterações permanentes nos parâmetros urbanísticos, quanto para as exceções pontuais a esse quadro legal – tema a ser discutido adiante no Capítulo 3, que trata especificamente do instrumento OUC.

Por ora, entende-se que o valor de imóveis urbanos e, conseqüentemente, o benefício privado de seus proprietários e dos que neles investem, estão diretamente relacionados à construtibilidade do terreno e à proximidade de infraestruturas; e que, portanto, ações públicas no sentido de investir em infraestrutura e de promover alterações na legislação urbanística

²¹ Apesar da OUC-JB em foco ter como objeto um terreno público, a lógica dos benefícios imerecidos a proprietários privados de terrenos urbano interessa à presente dissertação ora pelo fato deste ser uma das premissas que justificam a importância do instrumento OUC para a recuperação de mais-valia fundiária, ora porque a análise que se empreende na dissertação se estende ao entorno do perímetro da operação.

devem ser criteriosamente observados, uma vez que podem resultar em benefícios privados destes proprietários.

Uma vez que a diretriz do EC enuncia que os benefícios do processo de urbanização devem ser distribuídos de forma justa – ou seja, os ganhos da produção da cidade devem ser socializados – os benefícios privados que venham a decorrer de um esforço de ações públicas devem ser recuperados para a coletividade. É do que trata outra diretriz do EC, que prevê a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* (Art.2º, XI).

Essas diretrizes [*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*] são orientadas especificamente para a recuperação social da valorização do solo, entendida como elemento importante para a realização da justiça social na cidade. Partem do pressuposto que os incrementos de valor de uma propriedade urbana que derivam de ações do poder público devem retornar à comunidade como um todo, e não serem apropriados pelos proprietários individualmente. As ações públicas que geram valorizações fundiárias – incluindo o investimento em infra-estrutura e serviços, ou ações decorrentes de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano – devem reverter em um benefício a todos os habitantes da cidade. (LEVY; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 17)

Furtado (2003, p. 4-7) distingue três classificações de mais-valias fundiárias – (1) a alheia ao esforço do proprietário, (2) a que dependeu do esforço da coletividade (em que o proprietário é beneficiado por alterações de vizinhança) e (3) a que decorre de investimentos públicos – para problematizar *quais* mais-valias fundiárias urbanas devem ser recuperadas para a coletividade. A autora esclarece que a recuperação da parte do incremento do valor de um terreno que tenha decorrido de esforços coletivos ao longo do processo de urbanização (posteriormente ao momento de aquisição do terreno) justifica-se uma vez que esse incremento é recebido pelo proprietário de forma gratuita, alheia ao seu esforço – diferentemente do valor original do terreno / preço de aquisição.

Cabe, aqui, uma breve reflexão. Partindo da proposição de que “cada um deve ser recompensado apenas pelo seu próprio esforço”, Furtado (2003) defende que a mais valia-fundiária que não é produto do esforço individual do proprietário é, portanto, imerecida e deve ser recuperada para a coletividade. Essa mesma proposição permitiria, também, questionar a propriedade da terra, em si – uma vez que a terra não é fruto do trabalho – o que justificaria ampliar a compreensão de que apenas o incremento do valor de uma propriedade urbana deve ser recuperado para a coletividade.

Embora ambas as compreensões acima pudessem ser ricas para os fins da análise empreendida na presente dissertação, a primeira delas foi enfocada – a que restringe a recuperação ao incremento do valor de uma propriedade urbana, posteriormente ao momento de aquisição do terreno – em função desta ser a noção já assegurada nos instrumentos da política urbana brasileira vigente, sendo a crítica à propriedade privada da terra ainda menos palatável pela sua natureza radical e transformadora.

De volta à diretriz que intitula este item, esta traz à tona outro termo-chave para este trabalho: a justa distribuição dos ônus do processo de urbanização, particularmente entre aqueles que dele se beneficiam “imerecidamente”. Compensadas possíveis distorções da própria urbanização pretérita e seus efeitos, esta pode ser uma alternativa para colaborar com a efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana. É do que trata a diretriz que prevê a *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social* (Art.2º, III).

Uma das formas possíveis de partilhar os ônus do processo de urbanização é usar os recursos oriundos da recuperação da valorização imobiliária para fins de desenvolvimento urbano. Cabe lembrar que a recuperação, em si, não implica em redistribuição (FURTADO, SMOLKA, 2004); que não basta recuperar a valorização da terra para que esta tenha efeitos redistributivos sobre o conjunto da cidade e para toda a sociedade.” (SANTORO, CYMBALISTA, 2004, p. 11). A destinação dos recursos oriundos de recuperação da valorização imobiliária vai depender do instrumento utilizado, podendo os recursos serem reaplicados no mesmo perímetro de onde foram “recuperadas” ou, de fato, distribuídos no território da cidade.

Levy, Santoro e Cymbalista (2004, p. 17) colocam que a ideia de distribuir os ônus e benefícios do processo de urbanização segundo um critério de justiça não é exatamente novidade no Direito Urbanístico, mas que “agora ela assume o *status* de diretriz da política urbana, com o que sua influência se amplia (Sundfeld, 2002, p. 60). Isto porque como norma geral de direito urbanístico (...) deve ser obedecida por agentes públicos e privados, sob pena de invalidade e submissão às sanções correspondentes”.

2.2.2 *Gestão democrática*

A próxima diretriz do EC que interessa a este trabalho prevê a *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de*

desenvolvimento urbano (Art.2º, II). De fato, além de diretriz, o EC dedica um capítulo ao tema, o CAPÍTULO IV - Da Gestão Democrática Da Cidade (artigos 43º a 45º).

A democratização do processo decisório é um dos eixos centrais da agenda da reforma urbana (TREVAS; MAGALHÃES; BARRETO, 1999²² apud ROLNIK, 2013). Trata-se de uma alternativa à gestão e à tomada de decisão sobre os rumos da cidade afastadas da cidade real:

A ideia de gestão democrática e participativa permeia todo o Estatuto da Cidade, assumindo como pressuposto que a política e o planejamento urbanos devem ser extraídos de um locus técnico, rumo a práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, que reflitam com maior fidelidade as necessidades e desejos dos diversos grupos sociais da cidade. (LEVY; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 30)

A partir dos anos 1990, intensifica-se o debate sobre o papel dos cidadãos e suas organizações na gestão das cidades (ROLNIK, 2009, p. 31). Essa crescente importância deve-se, em parte ao que Saule Junior e Uzzo (2009) caracterizaram como uma “época de abertura [política] lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política”, assim como às críticas ao planejamento tecnocrático:

[A bandeira da reforma urbana] Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir. (SAULE JUNIOR, UZZO, 2009)

Dentre os instrumentos para garantir a gestão democrática o EC determina a criação de conselhos e conferência das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal, assim como os debates, audiências e consultas públicas. As audiências públicas, por sua vez, são objeto de outra diretriz do EC, essa mais específica que prevê *audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população* (Art.2º, XIII). Para Cota e Ferreira (2007) “o que se observa é que o Estatuto da Cidade, assim como a Constituição, abre a possibilidade de participação direta e representativa tanto no processo de planejamento quanto na gestão orçamentária, mas deixa a cargo dos municípios implementar a aplicação da matéria. ”

²² TREVAS, V.; MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. (orgs.) Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

2.3 Dos consensos: uma advertência necessária

Este trabalho considera possíveis críticas ao EC e à eficácia dos seus princípios e instrumentos; contudo, não pretende qualquer avaliação a esse respeito – conforme já justificado na Introdução. Contudo, antes de seguir para o próximo Capítulo deste referencial teórico, que irá tratar do instrumento Operação Urbana Consorciada, faz-se necessária uma advertência sobre a postura que será adotada daqui por diante.

Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade inaugurou um novo momento da política urbana brasileira.

Estatuto da Cidade é ao mesmo tempo resultado e nova *trincheira de luta* para os segmentos sociais que trabalham, há décadas, pela democratização das cidades e das políticas territoriais no Brasil. (LEVY; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 14 – grifos nossos).

A lei é uma *conquista social* cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num *contexto adverso*. (MARICATO, 2010, p.5 – grifos nossos)

As citações acima salientam o sentido de disputas (“trincheira de luta” e “conquista social em contexto adverso”). De um lado, os setores ligados à reforma urbana, do outro, os grupos de poder político (deputados, senado, elites tecnocratas) e econômico (proprietários de terra, atuantes no mercado imobiliário) (SAULE JUNIOR, UZZO, 2009). Maricato (2010, p. 7) acrescenta, ao que parece desabafar:

Como foi possível ao Congresso Nacional Brasileiro, historicamente conservador, num país socialmente desigual, aprovar o Estatuto da Cidade? Como foi possível uma sociedade patrimonialista, onde o poder político e social se confundem com a detenção de patrimônio (especialmente a propriedade de terras e imóveis), admitir a aprovação de uma lei tão avançada?

Em uma análise do processo de tramitação do EC, José Roberto Bassul (2011) traz importantes elementos para a compreensão de *por quê e como* estas disputas foram sendo apaziguadas e o como foi sendo construído o consenso sobre a importância e viabilidade do Estatuto.

Quando foi apresentado, em 1989, o Estatuto da Cidade gerou **enorme reação** nos representantes do capital imobiliário, que consideravam a proposta uma ameaça ao livre mercado.

Decorridos 12 anos de um complexo processo legislativo, pautado por acirradas disputas entre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e o empresariado conservador, o projeto, sem prejuízo de seu

conteúdo, foi **aprovado por unanimidade**. Não houve sequer um voto contrário.

A aprovação do Estatuto em 2001 escondia, portanto, um suposto mistério. **Se os dois lados, inicialmente antagônicos, mostraram-se satisfeitos com o texto final, que caminhos, acordos, percepções, expectativas, expressas ou veladas, teriam levado ao surpreendente consenso?** (BASSUL, 2011, p.1 – grifos nossos)

Bassul continua:

O amplo consenso então obtido sugere que o mesmo objeto, o Estatuto da Cidade, foi reconhecido pelos grupos anteriormente antagônicos por olhares distintos. Se, para o MNRU, a aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal, capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, **para o capital imobiliário, o que inicialmente parecia uma ameaça passou aos poucos a ser percebido como oportunidade**. (BASSUL, 2011, p.4 – grifos nossos)

O apontado acima por Bassul merece, ainda, o aporte que vem que Biondi (2011), ao contestar Francisco de Oliveira no entendimento de que a real proposta do neoliberalismo não seria “tirar o Estado do jogo, mas sim manter o fundo público como pressuposto “*apenas para o capital*”. Biondi então esclarece sobre a necessidade dos fundos públicos para a reprodução da força de trabalho:

Seria impensável hoje um desmantelamento completo dos serviços públicos. Para além dos custos políticos estrondosos, dificilmente os capitalistas estariam dispostos a custear todas as necessidades básicas dos trabalhadores. Os serviços públicos, enquanto “salário indireto” (socialização do custeio da força de trabalho), não deixam de interessar à classe burguesa, ainda que em grau mínimo. (BIONDI, 2011)

O empresariado brasileiro teria, portanto, passado a entender o direito à cidade como útil aos seus interesses. De acordo com Cota (2011, p.12), com base em outras publicações:

(...) o empresariado brasileiro começou a perceber que a deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos – preocupação principal dos movimentos de reivindicação pela reforma urbana – era um fator de risco mercadológico, o que contribuiu para se firmar um aparente consenso na implantação dos princípios do direito à cidade no país, a partir da aprovação do Estatuto das Cidades em 2001 (COTA, 2010). Nesse sentido, parece que no Brasil o direito à cidade deixa de ser apenas uma causa de movimentos sociais reformistas para assumir a condição de minimamente necessária à reprodução do capital (BASSUL, 2004²³, p. 136)

Diante do surpreendente consenso que culminou na aprovação do EC – que, para fins deste trabalho foi essencialmente associado à plataforma do direito à cidade – faz-se imperativo

²³ BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

o paralelo com o exposto sobre o Planejamento Estratégico e a cidade-mercadoria. De fato, diversos autores desconfiam desse consenso, depois de tão longas e árduas disputas no campo político. Harvey (2012, p.xii) fala em estanhas colisões²⁴ entre a neoliberalização e a democratização no Brasil nos anos 1990. Rolnik (2013) falam em “confluências perversas” entre a agenda do empreendedorismo urbano com temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana:

Se por um lado, ao longo dos anos 80 e 90 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos - onde o acesso à terra e sua função social têm um papel central -, por outro lado o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória. (...) Não podemos deixar de assinalar que, principalmente a partir dos anos 90, penetra também no país o ideário e práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de estado provedor, que encontra espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana (VAINER, 2000). A descentralização e fortalecimento dos governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (*stakeholders*) no planejamento dentre outros, introduziam conteúdos por vezes diametralmente opostos sobre a mesma agenda. (ROLNIK, 2013)

Ao que Cota e Ferreira (2007, p. 5) acrescentam com base em Dagnino (2004):

No caso do Brasil, o processo de (re)democratização coincide com o avanço do projeto neoliberal, determinando uma inflexão na cultura política do país. Conforme considera DAGNINO (2004), aqui esse projeto – neoliberal – é “forçado” a se comunicar com o projeto democratizante, já que, neste país há uma inflexão na relação Estado – sociedade civil a partir das práticas participativas propostas e implementadas desde a Constituição Federal de 1988. Essa confluência parece “perversa” na medida em que exige uma interlocução entre uma sociedade historicamente hierárquica e excludente e um Estado cujas práticas autoritárias afirmavam as práticas patrimonialistas e resistiam aos programas e projetos de enfoque participativo. (COTA, FERREIRA, 2007, p. 5)

É, portanto, com lentes atentas às possíveis “confluências perversas” entre o direito à cidade e a cidade-mercadoria que este trabalho parte para o próximo item deste referencial teórico, especificamente sobre o instrumento Operação Urbana Consorciada.

²⁴ O termo “colisão” foi traduzido do original “collision”, a partir do que caberia o questionamento se o significado mais preciso não seria coalisão.

3 REFERENCIAL PARA ANÁLISE DE UM INSTRUMENTO AMBIVALENTE

Uma vez destacados, no capítulo anterior, as distinções entre o receituário do planejamento estratégico e as diretrizes do Estatuto da Cidade, o presente capítulo trata do instrumento Operação Urbana Consorciada (conforme enunciado no EC) à luz das possíveis complementaridades entre esses modelos/visões de cidade; em outras palavras, este capítulo é dedicado ao potencial do instrumento OUC em responder simultaneamente a interesses sociais e mercadológicos. Para tanto, retoma, as analogias da “cidade-pátria”, “cidade-empresa” e “cidade-mercadoria” (VAINER, 2000) que sintetizam o receituário estratégico para as **idades-mercadoria**; e as diretrizes do Estatuto da Cidade que enunciam a gestão democrática e a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização (EC, Art.2º, II, XI) que carregam a essência da plataforma do **direito à cidade**. Estes pontos serão relacionados com o potencial do instrumento OUC em promover (1) **transformações urbanísticas** de áreas degradadas, (2) o **financiamento compartilhado** destas transformações e (3) a **participação da população** nos processos de formulação de planos de desenvolvimento urbano. Cabe salientar que o foco é no instrumento OUC conforme enunciado no EC, apesar da reflexão teórica acerca das experiências das “operações urbanas” anteriores a esse marco legal servir como alerta para as possíveis tendências e efeitos da sua utilização. O capítulo deve, portanto, corroborar com o entendimento de que muitos dos problemas associados às OUCs podem não estar necessariamente associadas ao instrumento, em si, mas à sua formulação a nível local.

3.1 O que é o instrumento OUC

O EC oferece às administrações municipais uma série de instrumentos por meio dos quais seria possível operacionalizar o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Interessa a este trabalho o instrumento OUC que, de maneira geral, guarda semelhanças com instrumentos utilizados em outros países e mesmo no Brasil, no período que antecede a lei da política urbana vigente no Brasil. No entanto, este trabalho foca no instrumento que foi definido no EC, especificamente nos artigos 32, 33 e 34. Diz o Art. 32:

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001 – Lei Federal nº 10.257, Art.32)

Os recursos necessários à consecução destas transformações urbanísticas e demais objetivos específicos das OUCs são oriundos de contrapartidas exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados por parte do Poder Público Municipal, em função da utilização de benefícios como *a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias*. Além disso, quando assim especificado na lei da operação, o Município poderá emitir certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os recursos levantados no âmbito de uma operação – ora por meio de contrapartidas, ora CEPACs – serão aplicados exclusivamente na área da mesma operação.

Ademais, a OUC deve ser aprovada mediante lei específica que deve conter, dentre outros elementos, a definição da área a ser atingida, o programa básico de ocupação da área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, as contrapartidas, o estudo prévio de impacto de vizinhança e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil. Alguns destes pontos serão detalhados a seguir.

3.2 Transformações urbanísticas

O objetivo das OUCs, segundo o EC, é promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental em uma determinada área da cidade. Sobre a especificidade destas transformações, o EC também define que a lei que aprovar o plano da operação deverá conter o *programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e, também, forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil* (art.33, III e VII), que somam-se à aprovação pela câmara de vereadores que, em tese, representa os interesses da população.

Buscando evidenciar as ambivalências do instrumento OUC em relação aos dois paradigmas de planejamento em foco neste trabalho, cabe lembrar que a deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos se mostra como fator de risco mercadológico e faz com que as causas dos movimentos sociais reformistas se tornem condição minimamente necessária à reprodução do capital (BASSUL, 2004, p.136 apud COTA, 2010, p.147). Dessa maneira, investimentos em obras de infraestrutura, habitação e equipamentos coletivos, assim como melhorias na educação, saúde e formação profissional de trabalhadores, que assegurem uma certa qualidade de vida urbana, “longe de corresponderem a um projeto antagônico à busca

da volatilidade nas operações comerciais e financeiras, podem-lhes ser perfeitamente úteis” (COMPANS, 2009, p.126). Contudo, cabe a ressalva:

Regulado como operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade (...) o instrumento permitiria as mais variadas utilizações, das mais progressistas às mais conservadoras, senão claramente regressivas e perversas: podem ser operações imobiliárias altamente lucrativas, fonte de recursos para o poder público, formas de privatização da esfera pública ou elitização e segregação funcional de partes da cidade, ou, por outro lado, ferramenta de melhorias sociais e ambientais, supondo diretrizes redistributivas, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana localizada necessariamente em consonância com projeto maior de cidade. (SALES, 2011, p.17)

Nesse sentido, para compreender como as transformações urbanísticas previstas ou levadas a efeito no âmbito de operações urbanas podem estar relacionadas a interesses sociais e públicos, assim como interesses diversos, cabe explorar algumas das reflexões teóricas sobre as experiências de sua implementação em alguns municípios brasileiros. Destacam-se as experiências de São Paulo, pelo estágio de implementação das operações e material disponível, além de casos de Belo Horizonte e Curitiba – inclusive anteriores ao EC, que, cabe lembrar, servem apenas como alerta, e não como “destino fatal” da utilização do instrumento.

Primeiro, deve-se destacar a ênfase dada às **melhorias no sistema viário** como “benefício coletivo” ou “interesse público”. Em São Paulo, “os projetos de lei [da Operação Urbana Faria Lima] quando fazem menção a ‘melhorias públicas’, referem-se quase exclusivamente a projetos viários, tratando com pouca ênfase de espaços públicos de convívio que podem ser criados” (BARONE, 1994 apud MARICATO, FERREIRA, 2002). Ainda para São Paulo, Sales (2011, p. 8) conclui que as operações urbanas “não primaram por outros aspectos senão os que vinculam obras viárias e empreendimentos imobiliários com o fim, absolutamente acorde com a administração municipal, de **valorizar áreas já previamente valorizadas**”. No entanto, conforme a segunda citação já alerta, melhorias no sistema viário podem estar intimamente relacionadas a interesses imobiliários, não somente quando são condição para viabilizar empreendimentos específicos, como também pelo fato da proximidade da infraestrutura potencialmente valorizar os imóveis e demais empreendimentos que ali venham a se instalar.

Castro (2006, p.277) acrescenta que nas operações urbanas de São Paulo, para além das melhorias viárias, também foi tratado como transformação urbanística de “interesse público” o desenvolvimento urbano associado à permissão para **adensamento construtivo**, o

que, novamente, implica na valorização imobiliária da qual se beneficiam, principalmente, os proprietários de terrenos privados e empreendedores.

Além disso, as OUCs têm levado à concentração de investimentos (públicos e privados) em áreas já bastante valorizadas e infraestruturadas da cidade. Segundo Sandroni (2001 apud NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.588), a operação urbana Faria Lima tratava de realizar o prolongamento de uma avenida (sem nenhuma prioridade do ponto de vista de circulação e de trânsito), em terrenos cujo preço do metro quadrado se situava dentre os mais elevados de São Paulo.

Trata-se de uma “super valorização” das áreas sob regime de operações urbanas, que se explica uma vez que (1) o mecanismo básico do instrumento consiste na concessão onerosa de parâmetros urbanísticos mais permissivos que a legislação geral em determinadas áreas da cidade, o que, via de regra, só se torna atrativo para o investidor privado em áreas que já interessam ao mercado; (2) os recursos oriundos dessa concessão onerosa (as contrapartidas), de acordo com o EC, só podem ser aplicados no perímetro da operação, e não em outras áreas da cidade – o que, por sua vez permite questionar o potencial redistributivo do instrumento.

O que, por um lado, implica em benefícios econômicos, principalmente para os proprietários de terrenos privados no perímetro e entorno da operação, por outro lado, inviabiliza essas áreas da cidade para a sua população original.

Para Fix (2004), a OU Faria Lima obteve como principal resultado a gentrificação de um setor já elitizado da cidade, onde a partir de uma “fórmula mágica de parceria”, legitima-se um ciclo de investimentos públicos para fins imobiliários, formalmente justificados pela necessidade de financiamento de infraestruturas. (...) a operação urbana consorciada constitui um mecanismo eficazmente adotado para **encobrir a lógica de concentração de renda na cidade**, legitimando o direcionamento de vultosos recursos públicos para áreas infraestruturadas e para obras de benefícios restritos, levando o poder público a assumir um papel central na dinamização da acumulação privada (e não da recuperação, como era de se supor) de mais-valias fundiárias urbanas. (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.591 – grifos nossos)

A intangibilidade, atraso ou mesmo inexistência das ações de interesse social são, também, recorrentes, conforme relato de autores diversos, sobre São Paulo.

Em tese – e na formulação mesma das leis das operações urbanas aprovadas até hoje – o instrumento poderia ter um caráter redistributivo (...) Entretanto, a experiência de São Paulo revela que, na prática, os elementos redistributivos contidos nas operações – como as ZEIS – não são implementados e os recursos que estas geram tem basicamente promovido processos de valorização imobiliária concentradores e excludentes. (FIX, 2001; FERREIRA, 2007 apud ROLNIK, 2013)

Decorridos sete anos da OUCAE [Operação Urbana Consorciada Água Espreada], as obras viárias foram realizadas sem que nenhuma unidade de HIS [Habitação de Interesse Social] fosse construída até o momento, apesar da sua previsão inicial e da existência de numerosas Zeis no local. (NOBRE, 2009, p.215)

Dados apresentados pela Apeop [Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas] (2011) confirmam o panorama delineado, evidenciando a baixa inversão de recursos para habitação social (menos de 10% dos recursos investidos pela operação urbana [Faria Lima], somados os custos com desapropriação). (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.591)

Não se deve confundir investimentos em ações de “interesse social” com aqueles destinados às desapropriações necessárias para dar espaço às obras viárias. Segundo Maricato e Ferreira (2002, p.10) com base nos dados da própria Prefeitura Municipal de São Paulo, “dos 150 milhões de dólares previstos no custo inicial da operação [Faria Lima], 120 milhões se destinavam exclusivamente ao pagamento das desapropriações necessárias à abertura da avenida!”

Acrescenta-se – como evidente a partir dos casos de Belo Horizonte – que as operações urbanas podem promover o que Abramo (2007²⁵) denomina de “inovações espaciais”, que alteram as características de determinada localização, interessantes principalmente para viabilizar a reprodução do capital (COTA, 2011):

Apesar de ser instituída como um meio de viabilizar o direito à cidade, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço – qual seja, a repartição de custos e benefícios do processo de urbanização com o poder público –, na prática, **as experiências revelam que o instrumento é utilizado para viabilizar demandas específicas, a maioria, empreendimentos pontuais, que, em geral, exigem flexibilizações nas normas da legislação de uso e ocupação do solo.** Com isto, as operações urbanas, em BH, acabaram sendo apropriadas para viabilizar, por intermédio do Estado, interesses particulares e/ou privados. Na maioria das propostas analisadas o interesse público ficou a reboque das demandas privadas ou específicas. (...) Apesar do discurso redistributivista que envolve a utilização do instrumento, na prática [em Belo Horizonte] ele vem **servindo para viabilizar formas renovadas de valorização imobiliária e sua consequente apropriação pelos agentes particulares interessados na transformação da terra urbana em mercadoria lucrativa.** (COTA, 2010, p.383-4 – grifos nossos)

Cabe, ainda, um comentário geral nas palavras de Bassul (2011, p. 6):

As transformações urbanísticas obtidas [no âmbito das operações urbanas consorciadas], embora venham agregando um perfil afluente às metrópoles brasileiras, consentâneo com a expressão do poder simbólico nas economias

²⁵ ABRAMO, Pedro. A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

emergentes, nem sempre constituem efetivo benefício para as populações atingidas pelas alterações das normas edilícias ou mesmo para a articulação das próprias funções urbanas. (BASSUL, 2011, p. 6)

Diante do exposto, entende-se que o instrumento OUC serve para alavancar transformações urbanísticas. No entanto, as transformações propostas nos casos acima referidos parecem se afastar do objetivo do EC, tomando um sentido contrário ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e se aproximar de transformações necessárias para a renovação de qualidades espaciais e simbólicas de determinadas áreas da cidade, condição para a reprodução do capital. Define-se, assim, o primeiro diálogo entre o direito à cidade e a cidade-mercadoria propiciado pelo instrumento OUC no que se refere ao seu potencial de promover transformações urbanísticas, e algumas tendências, possíveis desvios de finalidade, do instrumento na prática. Interessa, portanto, a este trabalho – para a análise do caso em estudo – identificar em que medida a transformação urbanística proposta distribui de maneira justa os benefícios previstos no processo de urbanização (conforme a exigência da diretriz do EC), e em que medida reflete as transformações urbanísticas espaciais e simbólicas associadas à produção da cidade-mercadoria (aos moldes do receituário do Planejamento Estratégico).

3.3 Financiamento compartilhado

O segundo aspecto do instrumento OUC destacado neste trabalho corresponde ao seu potencial para financiar desenvolvimento urbano de forma compartilhada entre os parceiros públicos e privados da operação por meio das contrapartidas, exigidas em função da concessão de exceções à legislação urbanística geral, cujos recursos são aplicados, exclusivamente, no perímetro da operação. Nesse sentido, a ambivalência do instrumento se dá na medida em que prevê distribuição dos ônus da urbanização, conforme diretrizes do EC, mas também por permitir a parceria entre o setor público e o setor privado, um dos pontos nodais do receituário do Planejamento Estratégico.

O Poder Público municipal, como coordenador da operação e como o ente deste formato de parceria que detém tal autoridade em matéria urbanística, concede parâmetros urbanísticos e edilícios menos restritivos na área da OUC, que interessam aos parceiros privados tanto quanto puderem ser convertidos em benefícios econômico – uma vez que a adesão privada à operação é facultativa. Conforme detalhado no item 2.2.1 desta dissertação, o valor de um determinado terreno está diretamente relacionado ao “quê, quanto e como” se pode construir ali e, portanto, as alterações legais que ampliem estes direitos ampliam também a

possibilidade de benefício econômico dos proprietários ou dos que podem construir e comercializar estes imóveis.

No caso das OUCs, essa concessão de exceções urbanística não é gratuita²⁶, mas atrelada à exigência de contrapartidas, cujos recursos são aplicados, exclusivamente, no perímetro da operação. Nesse sentido, o instrumento é celebrado como uma “solução” à falta de recursos públicos para investimentos em requalificação urbana. Para Montandon (2009, p.2)

A oportunidade de obtenção de recursos junto à iniciativa privada em função das contrapartidas pagas pela concessão de benefícios na legislação urbana talvez tenha sido o motivo de dirigentes e políticos se interessassem pelas Operações Urbanas (...) com a prerrogativa de esses recursos serem destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano.

A citação acima salienta o fato de que, em geral, as contrapartidas são exigidas dos parceiros privados de uma OUC, aqueles que viriam a ter os benefícios econômicos decorrentes dos parâmetros urbanísticos mais permissivos. Por isso mesmo, para além do seu potencial de financiar o desenvolvimento urbano, o instrumento OUC pode ser também estimado pelo seu potencial para recuperação da valorização imobiliária que decorra da ação do poder público (não necessariamente investimentos diretos, mas também da modificação de legislação urbanística). Contudo, EC não restringe a exigência de contrapartidas apenas dos parceiros privados de uma OUC; as contrapartidas serão exigidas daqueles que vierem a usufruir dos benefícios tais como *a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo*, bem como *alterações das normas edilícias*. (BRASIL, 2001, Lei Federal 10.257, art. 32º e 33º). Este ponto será retomado na análise do caso da OUC-JB, que tem como objeto um terreno público e parte dos usuários permanentes também públicos.

Um dos aspectos que respalda a exigência de contrapartidas no caso de OUCs corresponde à já referida valorização do solo urbano que não decorre do esforço do proprietário (FURTADO, 2003), mas sim da ação do poder público ou coletiva. Outro aspecto diz respeito à sobrecarga na infraestrutura: as exceções urbanísticas concedidas em OUCs – geralmente a concessão de potencial adicional de construção – implicam na permissão de adensamento construtivo que, por sua vez, leva à sobrecarga da infraestrutura (viária, transporte, saneamento, elétrica, etc.) que passa a demandar investimentos diretos para acomodar o adensamento proposto.

²⁶ Bassul (2006, 2011, p.6) salienta que “ainda que certos efeitos das operações urbanas sejam criticáveis, importa reconhecer que, anteriormente à vigência dessa nova ordem jurídico-urbanística, direitos de construir excedentes eram fartamente distribuídos ao capital imobiliário, sem nenhuma contrapartida de interesse público. Vivenciamos, assim, uma conquista importante.”

No caso desses investimentos em infraestrutura serem de responsabilidade do poder público – que, por sua vez, implica em potencial valorização imobiliária – Montandon (2009, p. 72) alerta que a recuperação de mais valias geradas por obras públicas é facultativa, “sendo apenas obrigatório o estabelecimento de contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores em função dos benefícios concedidos na lei da operação urbana”. Ou seja, além da valorização decorrente da flexibilização de parâmetros de uso e ocupação mais permissivos (para o que o instrumento prevê a exigência de contrapartida), a recuperação da mais valia gerada por obras públicas, assim como as mitigações referentes aos impactos negativos gerados pela própria intervenção (cabíveis a qualquer empreendimento de impacto, apesar não explicitamente prevista no instrumento) são relegadas à negociação caso a caso.

As OUCs podem prever, ainda, a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), prevista no Art. 34, que poderão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Este ponto foi menos explorado na presente dissertação, uma vez que o mecanismo não está previsto na OUC-JB.

Quanto à destinação dos recursos obtidos no âmbito da operação, o artigo 33º, §1º do EC define que devem ser aplicados exclusivamente na própria operação²⁷. “As contrapartidas (...) constituirão então os recursos que o Poder Público utilizará para cumprir o programa de investimentos públicos para a área da OUC (e somente dentro de seu perímetro).” (FURTADO, 2007, p. 256). Ou seja, o instrumento permite levantar recursos – oriundos, principalmente, da flexibilização da legislação urbanística, ou seja, da ação do próprio poder público que deve beneficiar a coletividade e não proprietários ou grupos particulares – e destina estes recursos para cumprir os objetivos previstos em lei da operação. Dessa forma, o instrumento OUC constitui-se como uma alternativa para *financiamento do desenvolvimento urbano*, com recursos que, em tese, *não dependam exclusivamente de fundos públicos*.

No entanto, a prática tem mostrado que, para viabilizar OUCs, tem sido necessária a mobilização de grandes montas de recursos públicos de naturezas diversas (financeiros e fundiários). Primeiramente, pela engenharia financeira do instrumento depender do interesse privado, conforme já discutido no item 3.2, as OUCs tendem a ser viáveis em áreas já valorizadas da cidade, onde a compra do potencial adicional de construção poderá se converter em benefício econômico. Via de regra, estas áreas são mais valorizadas justamente por já terem

²⁷ As OUCs diferem de outros instrumentos que permitem, de fato, redistribuir para outras áreas da cidade os benefícios que correspondem a essa mais-valia recuperada, por meio, por exemplo, dos fundos de desenvolvimento urbano. Esta é uma das críticas ao instrumento OUC que aplica os recursos que correspondem à recuperação da valorização imobiliária no mesmo perímetro de onde foram “recuperadas”, levando a efeitos de valorização do mesmo perímetro.

recebido investimentos públicos para implantação de infraestrutura ou, não raro, de construção de equipamentos coletivos emblemáticos que dão início ao seu processo de revalorização e ressignificação. Estes investimentos públicos não são computados como ônus da operação, mas influenciam (e talvez condicionem) a escolha das áreas sujeitas ao regime de operação.

Quanto às contrapartidas, Furtado (2007, p.255) aponta que “não há regras ou limitações para a definição dessas contrapartidas”. Sales (2011) complementa, ao afirmar que “a contrapartidas financeira ou em obras peca justamente pela não precisão da correspondência ou conversão clara e prévia de valores financeiros e metros quadrados adicionais. ”

Em São Paulo, por exemplo, Montandon (2009) – com base nos relatórios da Secretaria Municipal de Planejamento²⁸ – sintetiza que dentre os principais problemas identificados nas operações urbanas até 2001 estão a falsa expectativa de sustentabilidade financeira da operação urbana – uma vez que os tempos entre a realização dos investimentos públicos e a obtenção de recursos oriundos das contrapartidas geravam descompasso entre custos e receitas – e a falta de critérios objetivos para o cálculo de contrapartidas. Aponta, ainda, que a definição das contrapartidas, que deveriam ser a fonte dos recursos a serem utilizados pelo Poder Público para consecução dos objetivos previstos na operação, por vezes é relegada à negociação caso a caso o que tem inviabilizado a sustentabilidade financeira da operação. Em outro texto, Montandon (2007) critica a pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos públicos realizados (apud NOBRE, 2009, p. 204).

Quanto aos CEPACs, outro mecanismo de auferir recursos privados para financiar os objetivos de uma OUC, parece ter sido curiosamente “reinterpretado”, como no caso da OUC do Porto Maravilha no RJ:

Há dois anos, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) administrado pela Caixa Econômica Federal arrematava em lote único todos os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) da operação urbana Porto Maravilha. A venda garantiu o início das obras e serviços na Região Portuária por um período de 15 anos. A engenharia financeira não utiliza orçamento do Município do Rio e deu origem à maior Parceria Público-Privada do País. Hoje, com o visível crescimento do setor imobiliário na área, o arremate foi excelente investimento para o FGTS. A conclusão é do gerente Nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal, Vitor Hugo Pinto. Em bate-papo com o Blog Porto Maravilha, o executivo esclarece o papel do fundo de garantia no sucesso do Porto Maravilha e explica de forma clara para experts e leigos como funcionam as operações financeiras que envolvem os novos empreendimentos. (Porto Maravilha. Entenda o Negócio.²⁹)

²⁸ SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento. Relatórios dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. São Paulo: SEMPLA, 2001.

²⁹ Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/materias/entenda-o-negocio/e-o-n.aspx>> Acesso em 12 jun. 2015.

Além disso, algumas operações podem prever a utilização de terrenos públicos – como é o caso da OUC Joana Bezerra a ser analisada – que podem ser doados como uma espécie de contrapartida não-financeira da operação. Doação de terreno, nesse sentido, barateia sobremaneira o custo de produção de unidades imobiliárias, o que não é necessariamente repassado ao comprador ou beneficiário final. Essa questão será detalhada no Capítulo 5, a seguir.

Em síntese, o equilíbrio do financiamento compartilhado (entre os setores público e privado) para viabilizar as transformações urbanísticas propostas em uma OUC pode ser comprometido de duas formas distintas: (1) quando depende demasiado de recursos públicos, o que leva a questionamentos quanto à existência mesma de uma parceria; (2) quando a participação do setor privado é tanta que submete completamente a tomada de decisão aos critérios de rentabilidade do capital imobiliário/privado. Interessa, portanto, a este trabalho – para a análise do caso em foco – identificar em que medida o financiamento compartilhado delineado no Plano da OUC-JB distribui de maneira justa os ônus da urbanização (conforme a exigência da diretriz do EC), e em que medida reflete os “novos” mecanismos para direcionar recursos públicos em prol de interesses privados, segundo a lógica da cidade-empresa (aos moldes do receituário do Planejamento Estratégico).

3.4 Participação popular

O último ponto a ser destacado do instrumento OUC é que a lei específica que aprovar uma operação deve conter “estudo prévio de impacto de vizinhança” e a “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (art.33, V e VII). Além disso, as audiências públicas e a gestão democrática com participação da população na formulação de planos de desenvolvimento urbano são previstas como diretrizes do EC (art.2, II, XIII). No sentido deste trabalho, a ambivalência do instrumento OUC corresponde ao fato de que o receituário do Planejamento Estratégico também prevê um formato específico de participação da população (conforme discutido no item 2.1.3.) como um dos elementos-chave para a legitimação do projeto de cidade competitiva.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está sendo discutido neste item dedicado à participação popular por ser ferramenta essencial para “traduzir” para a população interessada e vereadores (que devem aprovar o plano da operação) os possíveis impactos de uma OUC. Trata-se de um dos principais documentos no qual a população e os vereadores podem se basear para conhecer, questionar, se posicionar, emendar ou transformar uma operação ainda em fase de formulação. Em geral, é com base nas conclusões do EIV que a aprovação ou licenciamento

de um determinado empreendimento de impacto pode ser condicionado à exigência de ações compensatórias e contrapartida; em se tratando de OUC, cuja sustentabilidade financeira e justiça na distribuição dos ônus e benefícios estão atreladas ao elemento contrapartida, fica clara a relevância da realização do EIV. Além disso, conforme previsto no próprio EC (art. 37, Parágrafo Único), deverá ser dada publicidade aos documentos integrantes do EIV, o que sugere que sejam apresentados, no mínimo, à população interessada.

Quanto à “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”, o EC prevê que o formato será definido no plano de cada operação. O Capítulo IV do EC (art. 43) elenca alguns instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, dentre os quais os órgãos colegiados, tais como conselhos, grupos gestores. No entanto, Maricato e Ferreira (2002) advertem:

Esta última condição [e exigência de forma de controle compartilhado com representação da sociedade civil] não garante a aplicação democrática do instrumento. Muitas leis orgânicas municipais e Planos Diretores afirmam os conselhos gestores participativos mas eles raramente foram implementados. O que se entende por “representante da sociedade civil” também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita. Digamos que a lei abre a possibilidade da participação, e a gestão democrática dependerá então da correlação local de forças.

As audiências públicas, por sua vez, são duplamente mencionadas, tanto como diretriz do EC (art.2, XIII) quanto como instrumento para gestão democrática (art. 43, II), o que sugere a importância de sua realização quando da implantação de empreendimentos ou atividades potencialmente geradoras de impacto ou da formulação de planos de desenvolvimento urbano. Podem ser a instância, por exemplo, para apresentação das conclusões do EIV e, essencialmente, o momento para discussão democrática das propostas de uma OUC envolvendo a diversidade dos possíveis parceiros interessados.

No entanto, apesar das previsões legais, em uma sociedade de “cidadania restrita” (MARICATO e FERREIRA, 2002) como a brasileira, da prática despontam os possíveis desvirtuamentos no uso do instrumento. Sobre a experiência de Belo Horizonte, Cota e Ferreira (2007) apontam que “verifica-se que o processo de gestão do instrumento (discussão e aprovação) pode contribuir para legitimar os interesses privados em detrimento do interesse coletivo”. Ademais:

Tanto técnica como politicamente, há fatores e mecanismos que contribuem para o desvirtuamento dos reais objetivos de se aplicar tal instrumento, limitando sua possibilidade de promover a função social da propriedade e o direito à cidade. Foram identificados procedimentos institucionais adotados – a forma como o Estado, enquanto agente central da elaboração das operações

urbanas, conduz o debate que viabiliza a aprovação das propostas nos canais democráticos de participação – que contribuem para eliminar a possibilidade do dissenso nas discussões, terminando por favorecer interesses particulares. (COTA, 2010)

Sobre a OUC Linha Verde, em Curitiba e, posteriormente, sua relação com a OU Faria Lima em São Paulo:

Distante de se colocar em xeque a capacidade técnica de elaboração desses documentos (em grande parte sobre responsabilidade do Ippuc), questiona-se aqui a inexistência da participação popular no processo de formulação da operação urbana [Linha Verde, Curitiba]. E, mesmo que esta fosse realizada, de que forma a população poderia avaliar um projeto de intervenção urbana que não possui um plano de ações claramente delineado, onde não há a clara definição dos impactos ambientais, sociais e econômicos envolvidos e suas medidas mitigadoras?

(...) Corroborando com esse entendimento, cabe ressaltar que mesmo entre os vereadores, quando da aprovação do projeto de lei, registraram-se debates acirrados envolvendo a inexistência de informações acerca dos impactos e medidas mitigadoras relacionadas à operação urbana Linha Verde (CMC, 2011) (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, 2013 p.596 e 600)

Apesar das diversas contradições inerentes ao processo de formulação e implementação das operações urbanas consorciadas no Brasil, acredita-se que, caso essas dispusessem de mecanismos consistentes de gestão democrática e participativa, poder-se-ia mitigar os riscos de prevalência de interesses privados sobre a coletividade. Entretanto, contrariando essa constatação, os casos estudados neste trabalho apontam para a baixíssima representatividade da sociedade civil em todo o processo, que sequer é consultada quando da aprovação da OU. (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.598)

Em síntese, procedimentos específicos que corroborem com a gestão democrática com participação da população são exigidos das OUCs, segundo o EC: EIVs e o controle compartilhado, que deve ser conteúdo da lei específica da operação, assim como audiências públicas, exigida para processos potencialmente geradores de impacto, em geral. No entanto, a reflexão teórica sobre as experiências prática da utilização do instrumento tem revelado que, por vezes, a participação popular pode, ora não se concretizar, ora se dar sob mecanismos específicos que permitem eliminar os dissensos, contribuindo assim para legitimar interesses privados em detrimento do interesse coletivo. Interessa, portanto, a este trabalho, caracterizar como se deu a participação da população no caso da OUC-JB a fim de identificar em que medida respeita a diretriz da gestão democrática (conforme exigência do EC) e em que medida reflete os processos para construção do consenso segundo a lógica da cidade-pátria (aos moldes do Planejamento Estratégico).

3.5 Antagonismos ou complementaridades?

Com base no potencial do instrumento OUC de (1) alavancar *transformações urbanísticas* de áreas urbanas degradadas, (2) por meio de *financiamento compartilhado* entre o poder público e o setor privado, (3) com a previsão de *participação da população*, este trabalho pressupõe a ambivalência do instrumento, em tese, tanto em relação ao paradigma de planejamento associado à cidade-mercadoria, quanto àquele associado ao direito à cidade, conforme evidenciou o presente capítulo.

No entanto, os impactos associados a implementação do instrumento em diversos municípios brasileiros inspiraram uma série de questionamentos, a exemplo dos postos por Maricato e Ferreira (2002): “As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar ‘melhorias sociais’ e ‘valorização ambiental’ como reza o Estatuto da cidade?” A reflexão teórica sobre o tema tem revelado a tendência da utilização do instrumento para beneficiar interesses mercadológicos, em detrimento de viabilizar o direito à cidade. Outros autores como Fix (2001, 2007), Montandon (2007, 2009), Nobre (2009), Cota (2010, 2011), Nascimento Neto e Moreira (2013); apontam, por exemplo, a concentração de investimentos públicos em áreas já bastantes valorizadas e infraestruturadas que levam à gentrificação dessas áreas e acentuam a segregação socio-espacial; ênfase em obras/intervenções de marcante interesse imobiliário, explícitos ou não, tais como obras viárias; pouca eficácia na recuperação da valorização imobiliária decorrente destas operações; processo muitas vezes justificado na premissa de financiar desenvolvimento urbano.

É, portanto, com base no confronto do potencial do instrumento OUC, como enunciado no EC, com os alertas que surgem da reflexão teórica sobre experiências de sua utilização, que este trabalho consolida suas questões norteadoras – que correspondem aos objetivos específicos já apresentados na Introdução – que irão orientar a análise da OUC-JB que segue.

- 1) Em que medida a *transformação urbanística* proposta distribui de maneira justa os potenciais benefícios da urbanização (conforme a exigência da diretriz do EC), e em que medida reflete as transformações espaciais e simbólicas associadas à produção da cidade-mercadoria (aos moldes do receituário do Planejamento Estratégico)?
- 2) Em que medida o *financiamento compartilhado* proposto distribui de maneira justa os ônus da urbanização (conforme a exigência da diretriz do EC), e em que medida reflete os “novos” mecanismos para direcionar recursos públicos em prol de

interesses privados, condições institucionais à lógica da cidade-empresa (aos moldes do receituário do Planejamento Estratégico)?

- 3) Em que medida a *participação popular* no caso em foco respeita a diretriz da gestão democrática (conforme exigência do EC) e em que medida reflete os processos para construção do consenso segundo a lógica da cidade-pátria (aos moldes do Planejamento Estratégico)?

É, portanto, pressupondo a potencial ambivalência do instrumento OUC com relação aos dois paradigmas de planejamento aqui estudados, e orientado pelas questões norteadoras pontos acima, que o trabalho irá analisar o caso da OUC Joana Bezerra – que será apresentada no Capítulo 5. Antes, todavia, o Capítulo 4 irá caracterizar a área da operação e a sua relação com o entorno, o que servirá como pano de fundo para a análise.

4 DE ALAGADO À ILHA DE PRIMEIRO MUNDO

O presente capítulo caracteriza a área objeto da OUC-JB em relação aos aspectos sociais, políticos e fundiários e, em seguida, em sua relação com o entorno. Pretende evidenciar as tensões entre as pré-existências e as sucessivas propostas de intervenção na área, assim como a relação destas propostas com a dinâmica de transformação em curso e proposta para a região centro-sul do Recife.

4.1 Coque e a Ilha Joana Bezerra

4.1.1 Aspectos sociais e políticos

A área objeto da OUC-JB, denominada Coque / Joana Bezerra, é situada em terreno acrescido de marinha³⁰, bem da União. A ocupação remonta ao início do século XX, quando, apesar da instabilidade do solo relacionada à proximidade do mangue e à influência das marés, a área foi sendo gradualmente aterrada, com o esforço dos moradores que ali se instalavam e consolidavam sua moradia. As Figura 3 e Figura 4, abaixo, que datam de 1974, podem ilustrar o trecho do Levantamento Sócio-econômico do Coque, realizado pelo Banco Nacional da Habitação e Empresa de Urbanização do Recife (s/d, p.32), a seguir:

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

Do ponto de vista histórico, o Coque surgiu através da ocupação da área por uma população oriunda da zona rural, que começou a construir seus barracos em cima de palafitas ou de aterros feitos por eles mesmo, geralmente com lixo.

Na Figura 3, é possível identificar as “invasões” que hoje se conhecem como Coque, a oeste, e Vila Brasil, a leste, enquanto a Figura 4 ilustra a tipologia das habitações existentes à época.

³⁰ Os terrenos de marinha são bens da União medidos a partir da linha do preamar médio de 1831 até 33 metros para o continente ou para o interior das ilhas costeiras com sede de município. Além das áreas ao longo da costa, também são considerados terrenos de marinha as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés. Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/DuvidasFrequentes/terrenos-de-marinha/duvidafrequente.2013-04-19.6138970872> > Acesso em 01 jun. 2015.

Figura 3: Ortofotocarta do Coque/Ilha Joana Bezerra (1974)



Fonte: Fidem, 1974, modificada pela autora.

Figura 4: Coque na década de 1970



Fonte: FERREIRA, 2011

Em 1979, a área medindo 134ha foi cedida pela União Federal ao Município do Recife, sob Contrato de Cessão de Aforamento gratuito, conforme Processo protocolado no Ministério da Fazenda sob o N° 0480-09891/1979. De acordo com a SPU/PE (2013c), o pedido de cessão do terreno foi justificado pelo Município em razão de envolver “assunto de maior relevância social para a população do Recife”:

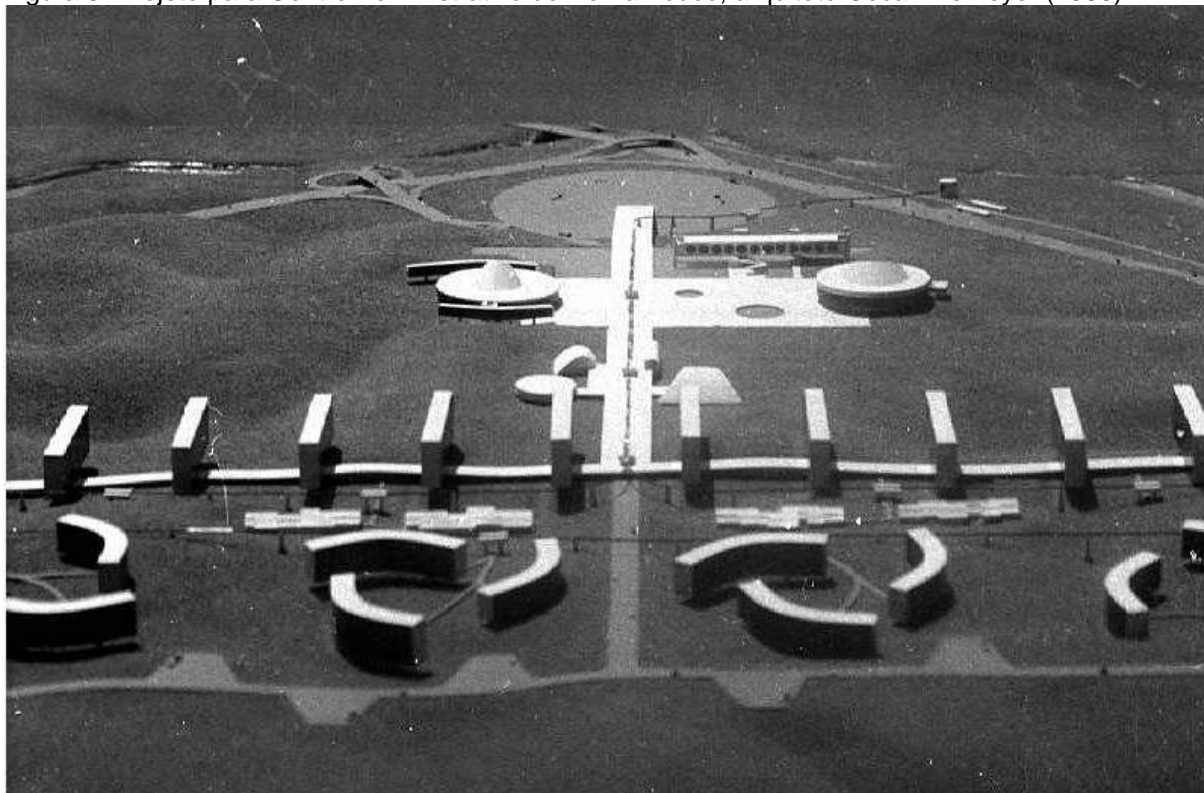
Quando da lavratura do Contrato de Cessão sob regime de Aforamento gratuito em 1979, (...) o Município, à época, identificou a existência de terrenos da União ocupados por população de baixa renda, (sic) em péssimas condições de sobrevivência, necessitando de inadiáveis providências voltadas à implantação de infra-estrutura física e a produção de serviços sociais básicos. Evidencia-se a prioridade esposada no pedido inicial do Município do Recife.” (Ofício n.º3024/2013 – SPU/PE à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife em 12 de setembro de 2013)

Apesar do apontado pela SPU/PE – que a prioridade esposada no pedido de cessão da área por parte do Município esteve inicialmente relacionada às demandas por serviços sociais básicos da população de baixa renda que ocupava a área – o contrato da cessão de 1979 menciona apenas que o terreno cedido ao Município destina-se à *execução de projeto urbanístico num prazo de cinco anos*, sem especificar o objetivo desse projeto.

No ano seguinte à referida cessão, em 1980, o arquiteto Oscar Niemeyer apresentou o projeto para o Centro Administrativo de Pernambuco³¹, ilustrado na Figura 5, a seguir. Apesar do projeto não ter seguido adiante, desde esse momento, notam-se interesses distintos sobre a área cedida ao Município, ora o interesse público para fins de um centro administrativo estadual, ora o interesse social, de escala local, correspondente às demandas básicas da comunidade da população de baixa renda. A ideia de ocupar a área com o uso institucional foi retomada publicamente em 1997, quando o Concurso Nacional para o Novo Fórum do Recife, promovido pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, sinalizou mais concretamente a proposta de um Polo ou Parque Jurídico, conforme será discutido ainda nesse capítulo.

³¹ O memorial descritivo do projeto evidencia a área em que seria implantado o Centro Administrativo: “Ao iniciarmos este projeto procuramos, em primeiro lugar, estudar o local escolhido para os três palácios que representam o Centro Administrativo. (...) Os acessos existentes para o local escolhido são feitos pela A-II - Avenida Beira-Rio e pela Linha Férrea, Tronco Norte da RFFSA.” (Fundação Oscar Niemeyer) Disponível em <<http://www.niemeyer.org.br/obra/pro250>> Acesso em 13 jul. 2015.

Figura 5: Projeto para Centro Administrativo de Pernambuco, arquiteto Oscar Niemeyer (1980)



Fonte: Fundação Oscar Niemeyer. Disponível em: <<http://www.niemeyer.org.br/obra/pro250>> Acesso em 13 jul. 2015.

De volta ao início dos anos 1980, como consequência de um conjunto de fatores relativos à democratização do país e construção de uma cultura de direitos na esfera nacional³², algumas ações na escala local anunciavam esforços no sentido de efetivar a função social da propriedade urbana e do direito à cidade e à moradia da população de baixa renda, a começar pelo reconhecimento de assentamentos subnormais e/ou informais no zoneamento formal de cidades. A legislação do Recife, ao demarcar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em 1983 – por meio da Lei nº 14.511/83 que definiu diretrizes para o uso e ocupação do solo – mostrou-se experiência pioneira³³ que veio a servir de modelo para a política urbana nacional. O Coque foi declarado ZEIS desde 1983, juntamente com outras áreas a exemplo de Brasília Teimosa e Coelho que, “historicamente, sofreram intensas pressões para a remoção de sua população e se tornaram marcos da resistência popular.” (MIRANDA, MORAES, 2004).

³² Para mais informações ver, por exemplo, Saule Jr, Uzzo (2009); Miranda, Moraes (2004).

³³ Também em 1983, Belo Horizonte instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e compartilha com o Recife desse pioneirismo em termos de política urbana, apesar das especificidades de cada caso.

Apesar de “protegida” pelo instrumento ZEIS, a população do Coque vem sendo constantemente submetida a pressões, relocações e expulsões. Desde a década de 1980, o *Ponto de Cultura e Espaço Livre do Coque* registrou³⁴, por exemplo, a expulsão de 700 famílias por conta das obras de instalação do metrô, a tentativa de implantação de um *shopping center* na área da cessão federal (impedida pela comunidade em 1984), e a construção do Fórum Rodolfo Aureliano dentro da área de cessão federal (1999). As intervenções na área que datam das décadas de 1990 e 2000 serão detalhadas no item 4.2 *Relação com o entorno* que trata de projetos de caráter estratégico no perímetro da operação e no seu entorno. Dentre os episódios mais recentes, nos anos 2012-13, pode-se listar as obras do Canal Ibiporã, as obras para implantação de um novo sistema viário, que incluiu o alargamento do Viaduto Capitão Temudo, e a ampliação do Terminal Integrado de Passageiros, que resultaram em mais remoções de famílias do Coque, ainda não quantificadas.

Desse resgate sucinto, é possível identificar pressões de naturezas distintas incidindo sobre a moradia das famílias do Coque, seja nome de interesses públicos quanto privados. Sobre algumas das intervenções de natureza pública pairam questionamentos quanto aos possíveis interesse privados subjacentes à intervenção – como no caso do alargamento do Viaduto Capitão Temudo, que é uma das principais vias de acesso ao Shopping RioMar, inaugurado pouco depois da conclusão da obra viária. Por outro lado, a pressão de natureza explicitamente privada – quando da tentativa de implantação de um *shopping center* na área da cessão federal, por exemplo – sugere que a área Coque/Joana Bezerra estava sob o alvo de interesse mercadológico e econômico, antes mesmo de qualquer incentivo aos moldes de uma Operação Urbana Consorciada.

As manchetes de jornal Diário de Pernambuco (na Figura 6, a seguir), resgatam parte do conflito em relação ao pretense shopping na Ilha Joana Bezerra:

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

³⁴ Extraído da Carta Aberta ao Povo do Recife, assinada pelo Ponto de Cultura e Espaço Livre do Coque e da Representação enviada por membros do Movimento Direitos Urbanos à Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, com atuação na área de habitação e urbanismo.

Figura 6: Manchetes do Jornal Diário de Pernambuco, Caderno Cidade (de 1983 a 1985)



Fonte: Rede Coque Vive. Disponível em: <<http://www.coquevive.org/>> Acesso em 20 mar. 2013.

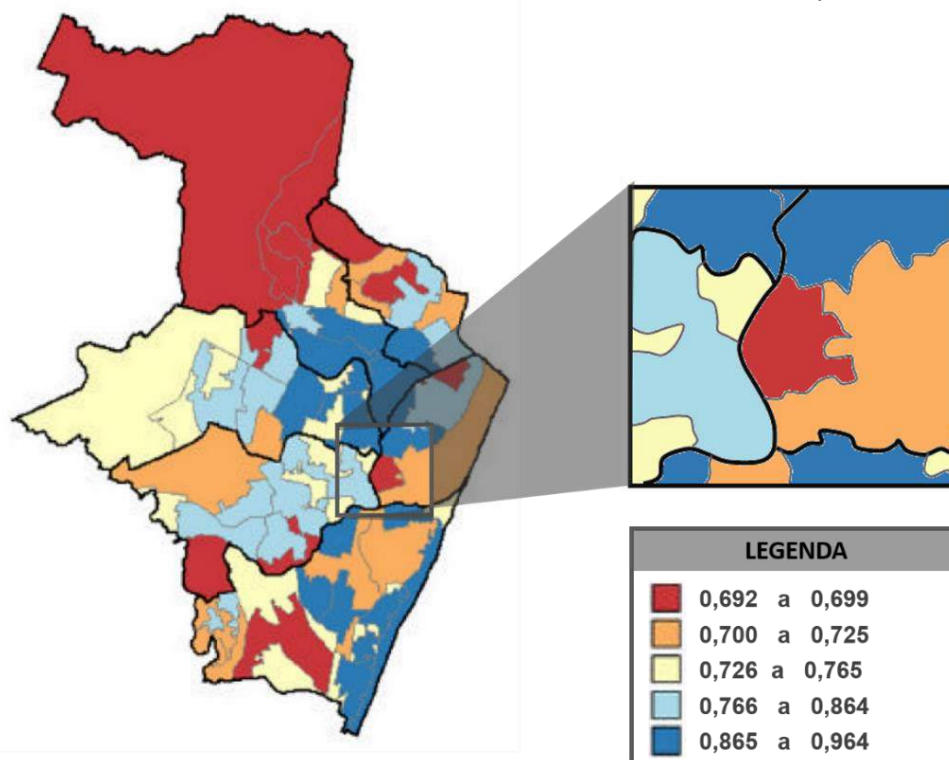
A primeira destas manchetes (30 de junho de 1983) foi publicada pouco depois da assinatura da já referida Lei 14.511/83 (17 de janeiro de 1983) que definiu as diretrizes para o uso e ocupação do solo, a partir da qual a área do Coque foi declarada ZEIS. Além disso, é possível notar, na íntegra das matérias de jornal, os argumentos utilizados para justificar o empreendimento, tais como a promessa da redução do desemprego, que pode ter interferido na ruptura da unidade da resistência aos projetos.

Outro ponto que merece ser destacado é o aparente descompasso entre intervenções ao longo do tempo e as demandas da população local – não custa lembrar que a criação do Município foi justificada pela existência de população de baixa renda “em péssimas condições de sobrevivência, necessitando de inadiáveis providências voltadas à implantação de infraestrutura física e a produção de serviços sociais básicos.” (SPU/PE, 2013c). Apesar de projetos

de urbanização da área na década de 1980, tais como o PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-Habitação), as demandas locais se acumularam e são reafirmadas, por exemplo, através de mecanismos como o Orçamento Participativo. Dentre as obras votadas desde 2002, estão “Habitação para o Espólio Estevinho”, “Implantação de um Centro de Cursos Profissionalizantes para Jovens e Adultos”, “Construção de um Centro Cultural ao lado do campo de futebol da Avenida Martin Luther King”, “Construção de uma Pracinha em frente ao Posto de Saúde da Família Birilo Pernambucano”³⁵.

De fato, passadas algumas décadas desde a demarcação da área como ZEIS, cabe notar que segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife (2005) o Coque apresenta o pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal³⁶ do Recife (ver Figura 7: Coque apresenta menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Recife).

Figura 7: Coque apresenta menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Recife



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife, 2005.

Disponível em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/atlas_recife_idh_bairros.pdf> Acesso em 31 maio 2015.

³⁵ Ver registro completo das obras votadas no Orçamento Participativo para a área em Anexo.

³⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM> Acesso em 08 jul. 2015.

Trata-se da única (ou última) área com tais características na região central da cidade, discrepância essa que inspirou o artigo intitulado “IDH-M DENTRO DO RECIFE VAI DA ÁFRICA À NORUEGA - Orla tem índice mais alto; ilha fluvial tem menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal”³⁷, sendo a ilha fluvial, em questão, precisamente a área do Coque / Ilha Joana Bezerra de que trata o presente trabalho.

4.1.2 Aspectos fundiários

Quanto ao domínio útil da área objeto da OUC-JB, esse item esclarece as tensões entre (1) a SPU/PE e famílias do Coque; (2) a Prefeitura e órgãos do Poder Judiciário estadual; e (3) o Governo do Estado e “terceiros” a quem parte do terreno cedido havia sido aforado antes da cessão para o Município.

Segundo o contrato de cessão celebrando entre União e Município em 1979, o objetivo da cessão do terreno era a execução de um projeto urbanístico num prazo de cinco anos; no caso de inobservância desse prazo, a cessão poderia ser anulada³⁸. Em 2013, a SPU/PE foi provocada por integrantes do Movimento Coque (R) Existe a se posicionar quanto às remoções forçadas de famílias do Coque para a implantação de um novo projeto viário para acomodar os fluxos do Terminal Integrado de Passageiros e para as obras de tratamento do Canal Iborã, que estavam sendo propostas pela Secretaria Executiva de Desapropriação do Governo do Estado, em conjunto com o Município. Na ocasião, a SPU/PE esclareceu que sob o aspecto legal, as famílias atuais moradoras da área e eventualmente atingidas pelas necessárias desapropriações “possuem o direito de propriedade sobre o domínio útil”, com base em:

Primeiro, o Decreto-Lei nº9.760/1946 (art. 103, IV) determina a extinção do aforamento em caso de abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União. Segundo, supondo que haja aforamento em nome de terceiros, a mesma lógica se aplica para o cancelamento por ABANDONO. Obedecendo às diretrizes constitucionais, a União, ao ter o domínio pleno da propriedade, com a existência de comunidade de baixa renda, atua no sentido de proceder à regularização fundiária, beneficiando a comunidade. (Ofício n.º3024/2013 – SPU/PE à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife; em 12 de setembro de 2013, item 8.2. – grifos no original)

³⁷ Disponível em < http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/atlas_recife_idh_bairros.pdf> Acesso em 08 jul. 2015.

³⁸ Objetivo e prazo foram definidos no art.2º da Portaria autorizativa da cessão – Portaria Nº740, de 20 de setembro de 1979; os casos em que a cessão estaria nula foram definidos na cláusula quinta do Contrato de Cessão protocolado sob Nº0480-09891.

A Prefeitura³⁹, por sua vez, detalhou que o Contrato de Cessão sob regime de Aforamento de 1979 foi editado – pela lei nº 9.699 de 20 de setembro de 1985, pelo Decreto nº 10.795 de 23 de setembro de 1985 e pelo Decreto nº 24.273 de 24 de dezembro de 2008 – todos autorizando o Poder Público a desapropriar os bens imóveis ou direitos reais existentes, com a finalidade de construção e instalação de prédios públicos destinados a abrigar órgãos que detivessem funções essenciais à justiça. A partir do exposto, em 2012, a Prefeitura requereu à SPU/PE um novo contrato de cessão sob regime de aforamento gratuito da mesma área cedida em 1979.

A solicitação da Prefeitura por um novo contrato de cessão foi respondida pela SPU/PE em fevereiro de 2013⁴⁰ esclarecendo que o Contrato de Cessão original de 1979, em sua cláusula quarta, não permite a sub-cessão, e que até aquele momento a SPU/PE ainda não dispunha de informações detalhadas do projeto, ao passo que solicita da Prefeitura as plantas de locação da área que seria utilizada na operação, assim como os memoriais descritivos dos projetos. Por fim, solicita da Prefeitura que oriente os órgãos interessados em se instalar no Coque/Joana Bezerra a procurarem a SPU/PE para verificar a viabilidade da cessão.

Para que não restem dúvidas: o contrato de cessão de 1979, além de não permitir sub-cessão, determina em sua cláusula sexta que o Município “deverá obter o prévio assentimento do Serviço do Patrimônio da União para transmissão do domínio útil do terreno, sob pena de nulidade”. Em fevereiro 2013 – passados mais de dois anos da aprovação do Plano da OUC-JB – a SPU/PE ainda não tinha sido procurada pelos órgãos que viriam a se instalar na área do Polo Jurídico. Antes disso, a instalação de prédios públicos na área cedida ao município – provavelmente o Fórum Rodolfo Aureliano – sem consulta e anuência da SPU/PE, inobstante exigência do contrato já teria gerado certo desconforto, conforme ofício da SPU/PE à Prefeitura em setembro de 2013⁴¹.

Contudo, em agosto de 2012, o então prefeito assinou os termos de anuência para cessão de terrenos na área da cessão federal à Ordem dos Advogados do Brasil em Pernambuco (OAB-PE), ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e, por fim, ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE), sem consulta ou anuência da SPU/PE, conforme ilustram as imagens e notícias, a seguir, extraídas da página eletrônica da Prefeitura.

Em 08 de agosto de 2012, à OAB-PE:

³⁹ Ofício de Nº 387 GAB/Prefeito ao Superintendente do Patrimônio da União no Estado em Pernambuco em 11 de Outubro de 2012.

⁴⁰ Ofício nº 362/2013 SPU/PE/MP ao Prefeito do Município do Recife, em 06 de fevereiro de 2013

⁴¹ Item 5 do Ofício nº 3024/2013 SPU/PE ao Secretário de Habitação, em 12 de setembro de 2013.

O prefeito do Recife, João da Costa, e o presidente da Ordem dos Advogados de Pernambuco (OAB-PE), Henrique Neves Mariano, assinaram na manhã desta quarta-feira (08), o **termo de anuência para cessão do terreno, localizado no bairro de Joana Bezerra, onde será construído o novo prédio da OAB-PE**. O imóvel é um dos empreendimentos integrantes do futuro Pólo Jurídico do Recife. (PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE)⁴²

Figura 8: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para OAB-PE.



Fonte: Blog do Jamildo. Disponível em: <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2012/08/08/novo-predio-da-oab-pe-sera-construido-no-futuro-polo-juridico-do-recife/> Acesso em 01 jun. 2015

A assinatura do termo de anuência para cessão de terreno para a OAB-PE em 2012, dentro da ZEIS Coque, foi sucedida por inúmeras críticas e manifestações que tomaram proporções mais notáveis no movimento que ficou conhecido como Coque (R)Existe, o que resultou na devolução do terreno à Prefeitura por parte da OAB-PE e na doação de um edifício na Rua do Imperador para a Ordem por parte do Governo do Estado, para minimizar conflitos⁴³. O interessante é que, em 2007, o então Prefeito João Paulo já havia assinado um decreto para liberação de recursos para desapropriação⁴⁴ da área onde funcionaria a nova sede da OAB-PE.

Também no caso do TJPE, antes mesmo da formalização da cessão que se deu somente em agosto de 2012, o terreno inserido na área da cessão federal – a frente d'água entre o Fórum

⁴² Prefeitura do Recife cede terreno para a construção do novo prédio da OAB-PE. 08 ago. 2012 - 15h18. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/prefeitura-do-recife-cede-terreno-para-construcao-do-novo-predio-da-oab-pe> Acesso em: 01 jun. 2015

⁴³ Disponível em: <http://www.oabpe.org.br/2013/09/acordocomprefeituraegovernodoestadogarantenovasedeparaoabpe/> Acesso em 09 jan. 2015.

⁴⁴ O contrato de cessão celebrado entre União e Município determina que a desapropriação dos terrenos aforados a terceiros caberia ao Município.

e a Vila Brasil – já tinha sido objeto das equipes dedicadas ao projeto da Escola Superior de Magistratura (ESMAPE) em 2008, e do grupo de trabalho instituído pelo TJPE para elaboração do projeto arquitetônico da nova sede do órgão, em 2009. Segue a notícia de 2012:

O prefeito João da Costa realizou, nesta sexta-feira (17), às 10h30, na sala de reuniões do seu gabinete, 9º andar do edifício-sede da Prefeitura do Recife, mais um ato para o desenvolvimento do Polo Jurídico do Recife. O gestor assinou o termo de anuência para cessão do terreno onde será implantada a nova sede do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), no bairro de Joana Bezerra. O presidente do TJPE, desembargador Jovaldo Nunes, esteve presente e também assinou o documento. (PREFEITURA DO RECIFE)⁴⁵

Figura 9: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para o Tribunal de Justiça de Pernambuco.



Fonte: Prefeitura do Recife. Disponível em:

<<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/17/08/2012/joacostaassinatermoparacessaodeterrenodanovasededotj>> Acesso em 29 jul. 2015.

Para completar as cessões de agosto de 2012, a que contempla o Ministério Público:

O prefeito João da Costa foi recebido, na tarde desta quarta-feira (29), pelo procurador-geral, Dr. Aguinaldo Fenelon de Barros, no edifício-sede do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), bairro de Santo Antonio, a fim de dar andamento às ações para a consolidação da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, o Polo Jurídico. No encontro, o gestor assinou o termo de anuência para a cessão do terreno onde será construído o novo prédio do MPPE, no bairro de Joana Bezerra. (PREFEITURA DO RECIFE)⁴⁶

⁴⁵ João da Costa assina termo para cessão de terreno da nova sede do TJ. 17 ago. 2012. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/17/08/2012/joacostaassinatermoparacessaodeterrenodanovasededotj>> Acesso em 29 jul. 2015.

⁴⁶ Prefeito João da Costa assina termo de doação de terreno para o MPPE. 29 ago. 2012 – 19h24. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/prefeito-joao-da-costa-assina-termo-de-doacao-de-terreno-para-o-mppe>> Acesso em 01 jun. 2015.

Figura 10: Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para o Ministério Público de Pernambuco.



Fonte: Prefeitura do Recife. Disponível em:

<<http://www2.recife.pe.gov.br/prefeito-joao-da-costa-assina-termo-de-doacao-de-terreno-para-o-mppe>> Acesso em 01 jun. 2015.

Enquanto o projeto do Polo Jurídico (que dependia dessas sub-cessões controversas) não saiu do papel, a implementação de projetos como o do sistema viário de Joana Bezerra trouxe à tona a questão da desapropriação dos terrenos aforados a terceiros desde antes da cessão celebrada entre União e Município que, segundo os termos do contrato, caberia ao Município. Este impasse já poderia ter sido solucionado por meio do cancelamento do aforamento por motivo de abandono – com base no já referido Decreto-Lei nº 9.760/1946 (art. 103, IV), que caracteriza por abandono ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda e que, nestes casos, retornaria o domínio útil à União – conforme já se posicionou a SPU/PE em setembro de 2013⁴⁷. No entanto, a Secretaria Executiva de Desapropriações do Governo do Estado de Pernambuco⁴⁸ parece desconhecer o referido Decreto, assim como o posicionamento da SPU/PE. A Figura 11, a seguir, mostra como a referida Secretaria apresentou a justificativa para a desapropriação dos terrenos loteados sobre a área aforada a terceiros.

⁴⁷ Item 8.2. Ofício n.º3024/2013 – SPU/PE à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife; em 12 de setembro de 2013.

⁴⁸ Apesar do Contrato de Cessão da área (1979) estabelecer o Município como responsável pelas desapropriações, o Governo do Estado pode ter-se envolvido na questão uma vez que o projeto do sistema viário de Joana Bezerra e obras do Terminal Integrado de Passageiros envolve transporte metropolitano.

Figura 11: Loteamento planejado sobre a ZEIS Coque em processo de desapropriação para implantação do sistema viário de Joana Bezerra



Fonte: Procuradoria Geral do Estado / Secretaria de Desapropriações do Governo do Estado de Pernambuco. Agosto, 2013.

A próxima imagem mostra como se dá a sobreposição do loteamento planejado nos terrenos aforados a terceiros com a ocupação existente na ZEIS Coque.

Figura 12: Sobreposição do loteamento planejado com a ocupação existente na ZEIS Coque



Fonte: Procuradoria Geral do Estado / Secretaria de Desapropriações do Governo do Estado de Pernambuco. Agosto, 2013.

A Figura 12 mostra, em amarelo, o percurso planejado do sistema viário que requer as desapropriações. Os terrenos maiores do loteamento planejado (em linha grossa) sobrepõem terrenos menores da ZEIS Coque que, por sua vez, mostram uma certa regularidade atípica em áreas de assentamentos informais que ainda não receberam intervenções de regularização urbanística e fundiária. Questionamentos futuros poderão correlacionar com maior precisão se estes terrenos que estariam sendo desapropriadas em 2013 pelo Secretaria Executiva de Desapropriações do Governo de Pernambuco são as mesmas áreas objeto dos projetos de urbanização implementados pela Prefeitura na década de 1980.

As tensões referentes aos aspectos fundiários do terreno objeto da OUC-JB não foram aprofundadas aqui visando análises conclusivas, serviram apenas para caracterizar o conflito de interesses que incide sobre esse terreno público. Para fins dessa dissertação, entende-se o terreno acrescido de marinha como bem da União, cedido ao Município até que seja cancelado o contrato sob regime de aforamento celebrado em 1979.

4.2 Relação com o entorno

A área Coque / Joana Bezerra está situada entre o Rio Capibaribe (ao Norte e Oeste) e a Bacia do Pina (ao Sul), e o centro histórico a Leste. O crescimento e expansão urbana da cidade conformaram sua centralidade com relação à malha viária e de transportes: a área é servida por importante via perimetral no sentido norte-sul, (a Avenida Agamenon Magalhães); assim como pelo principal eixo de conexão via metrô entre o centro da cidade e a Região Metropolitana no sentido leste-oeste. Apesar da centralidade, a faixa de frente d'água à margem do rio, pelas suas características geomorfológicas e fundiárias, manteve-se parcialmente ocupada e subutilizada com relação ao seu potencial construtivo estabelecido na legislação municipal.

O presente item foca no processo de transformação da área definida pela OUC-JB e seu entorno, tomando como marco inicial o concurso nacional para o Novo Fórum do Recife, em 1997. Esse processo de transformação pode ser detectado, hoje, tanto segundo uma lógica de projetos pontuais – aparentemente desconexos, mas parte de um projeto mais amplo – quanto segundo a lógica de grandes projetos urbanos – em que esse projeto mais amplo torna-se mais evidente. Ambas as modalidades anunciam possíveis relações com os moldes do planejamento estratégico, no sentido de identificar e buscar desenvolver o potencial da área para atração de investimentos privados.

Sobre a lógica de projetos pontuais inseridos no processo de reprodução do espaço urbano do Recife, Albuquerque e Gomes (2013, p.4-9) esclarecem que alguns elementos podem

ser construídos no espaço urbano de forma antecipada, sem muito sentido na dinâmica da cidade e sem necessariamente corresponder às necessidades daqueles que usam a cidade nas suas práticas cotidianas. Tratam-se de vetores de valorizações de certos espaços da cidade, aparentemente isolados por serem construídos de maneira dispersa, mas com “fortes elos ocultos para os desavisados, que num lapso de tempo se conectarão” (Ibidem, p.9). O cidadão pode não compreender o que está sendo planejado para a cidade e, muito menos, que estes vetores podem estar, de fato, articulados nesse processo de transformação, uma vez que “a lógica adotada nessa confecção urbana colabora para que o indivíduo ignore a totalidade do processo que se instala” (Ibidem, p.4). Esses vetores de valorização fazem parte de um projeto mais amplo, não necessariamente divulgado para a sociedade, mas já concebidos pelos agentes produtores.

Para analisar as transformações em curso no Recife, as autoras desvelaram alguns desses vetores de valorização da região centro-sul da cidade e a articulação entre eles, que revelam ações conectadas do Estado com os empreendedores da cidade, evidenciando a lógica do capital se sociometabolizando na cidade:

(...) o primeiro equipamento foi construído em 1999, o Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano, na Ilha Joana Bezerra. O segundo empreendimento foi a ponte Joaquim Cardozo no ano 2000. Em 2004 foram inauguradas duas obras viárias em bairros distintos, em junho a av. Brasília Formosa, no bairro de Brasília Teimosa, e em setembro a ponte Gregório Bezerra, ligando a Ilha Joana Bezerra à Ilha do Retiro. Em 2006 foi inaugurado o edifício empresarial JCPM, do empresário João Carlos Paes Mendonça, no limite dos bairros do Pina e Brasília Teimosa. Em 2008, também no bairro do Pina, foi inaugurado o túnel Josué de Castro em abril, e uma moderna passarela de pedestre sobre ele, em dezembro do mesmo ano. Em janeiro de 2010, foi inaugurado no bairro de São José, um dos empreendimentos mais polêmicos, os edifícios residenciais construídos pela construtora Moura Dubeux, Pter Maurício de Nassau e Pter Duarte Coelho, popularmente chamados de Torres Gêmeas. E em outubro de 2012 foi inaugurado um grande centro comercial no bairro do Pina, construído pelo grupo JCPM, o Shopping Riomar, e junto a ele estão sendo construídas duas torres empresariais, uma parceria JCPM e Moura Dubeux. (ALBUQUERQUE, GOMES, 2013, p.8-9)

Além destas intervenções pontuais, as autoras tratam da Via Mangue, do Projeto Porto Novo e do Projeto Novo Recife e, por fim, identificam uma sobreposição desses vetores de valorização com as diretrizes estratégicas para a Zona de Ambiente Construído (ZAC) I, contidas na Revisão do Plano Diretor de 2004. Dentre as diretrizes estava a promoção de parcerias entre a iniciativa privada e o poder público com vistas a viabilizar Operações Urbanas Consorciadas.

O que aparenta é que essas diretrizes já foram realizadas a partir de projetos previamente elaborados, porém não publicados, ou seja, o Estado legislando em favor dos interesses das empresas que transformam a cidade, e que cada vez mais concentram o poder de produzir espaço de acordo com seus interesses, de reprodução do capital, e não em prol da coletividade.

O que se nota, é que se materializa na cidade o casamento legitimado do Estado com o setor privado a partir das parcerias público-privadas, ou apenas pelo fornecimento de informações valiosas em um jogo de favores. O Estado e os empreendedores urbanos estão cada vez mais a trabalhar de forma articulada na produção do espaço da cidade, baseados em instrumentos legais de parceria público-privada (PPP), onde na prática o Estado se apresenta como gestor dos interesses do capital privado, seja ele comercial, financeiro, fundiário, imobiliário; ou até mesmo a sobreposição e articulação destes, moldando a cidade de acordo com os interesses particulares em detrimento da coletividade. (ALBUQUERQUE; GOMES, 2013, p. 11)

Soa, portanto, como a ação do Estado em favor de interesses privados, tanto via intervenções diretas em infraestrutura como via alteração de legislação urbanística.

As autoras alertam ainda que essa lógica de projetos pontuais e aparentemente desconectados colabora para que o indivíduo ignore a totalidade do processo que se instala, podendo retardar e às vezes anestesiar a resistência a esse processo de transformação:

Esta não compreensão do processo de produção e reprodução do espaço da cidade é imprescindível para que os agentes possam aplicar suas estratégias, buscando assim evitar as resistências a essas ações e os conflitos inerentes a esse movimento.

(...) Há uma sofisticação das estratégias em função do domínio das técnicas e mecanismos que buscam burlar as possíveis resistências a este processo. Quando as resistências se apresentam, a maior parte das ações já foi realizada, desmobilizando as forças contrárias a essas reestruturações do espaço urbano. (Ibidem, p. 7, 12)

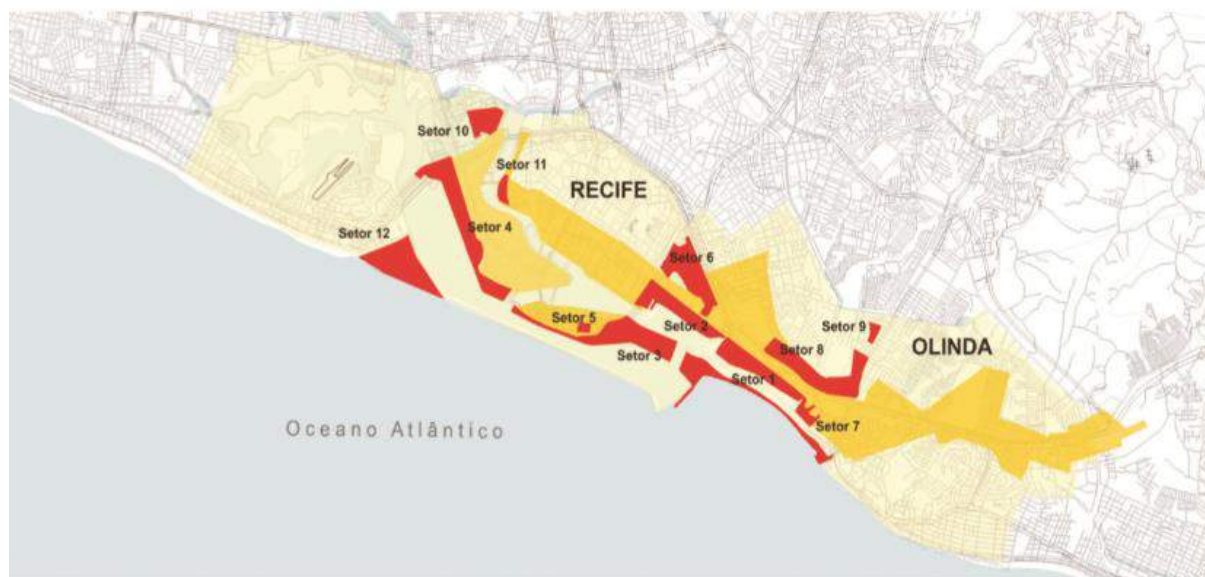
Seguindo uma lógica diferente das intervenções pontuais, a área Coque/Joana Bezerra tem sido inserida em grandes projetos urbanos de caráter estratégico, que, por serem mais facilmente identificados na sua natureza e pela sua abrangência, sofrem fortes reações que dificultam sua implementação.

Em 2003 a área foi incluída como Zona de Intervenção no Projeto do Complexo Recife-Olinda, desenvolvido pelas Prefeituras das cidades do Recife e Olinda, o Governo do Estado de Pernambuco e o Governo Federal, com a participação da Organização Social Núcleo de Gestão do Porto Digital⁴⁹ (NGPD) e a consultoria da empresa estatal portuguesa Parque

⁴⁹ Porto Digital – Entidade que tem por objetivo a concepção, estruturação e gestão sustentável de um ambiente de negócio capaz de criar e consolidar, em Pernambuco, empreendimentos de reconhecida qualidade, através da interação e cooperação entre universidades, empresas, organizações não governamentais no Estado de Pernambuco. Concentra a sua atuação na requalificação do espaço urbano e na área da tecnologia da informação.

Expo⁵⁰, responsável pela implementação do Parque das Nações, em Lisboa⁵¹. O projeto tratava de um perímetro mais amplo que ia desde a frente atlântica que se estende da Colina Histórica de Olinda ao Parque da ex-Estação Rádio Pina, no Recife (ver Figura 13).

Figura 13: Coque inserido na Zona de Intervenção (Setor 10) do Projeto Recife-Olinda.



Fonte: Reynaldo, 2009.

A justificativa para o projeto – nos moldes estratégicos, baseada na construção de um sentimento/percepção de crise e de perda de oportunidade (VAINER, 2000) – está implícito desde as primeiras linhas de sua descrição:

A frente atlântica que se estende da Colina Histórica de Olinda ao Parque da ex-Estação Rádio Pina, no Recife, apesar de abrigar uma das maiores densidades de patrimônio cultural material e imaterial do País e de ser dotada de extraordinária beleza de paisagem natural e construída e de equipamentos de escala metropolitana, tem sido ocupada de forma rarefeita, subutilizada e, em vários pontos, degradada. (REYNALDO, 2009, p. 201)

Desde o final dos anos 1990 a área havia sido eleita como território estratégico para atração de investimentos:

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

⁵⁰ Parque EXPO 98, S.A. – Entidade responsável pela realização da Exposição mundial de Lisboa de 1998 e pela concepção e execução do projeto de reconversão urbanística da Zona de Intervenção designada como Parque das Nações (Lisboa, Portugal).

⁵¹ Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/seccultura/concursorecifeolinda/briefing.pdf>> Acesso em 10 maio 2015.

Segundo a descrição do projeto, tratava-se de uma proposta urbanística para a área de 322 ha a ser viabilizada por meio de uma operação urbana, a ser modelada pelo Porto Digital e Parque Expo (REYNALDO, 2009; PORTO DIGITAL, 2005)

Os resultados financeiros da operação serão aplicados, prioritariamente, na reurbanização de 1,67 milhões de m² de superfície ocupada por 43 mil moradores de baixa renda (Azeitona, Coque, Coelhos e Brasília Teimosa), por intermédio da construção de novas unidades habitacionais, comércio, serviço e equipamentos coletivos, comunitários e de geração de renda; articulação da comunidade com a cidade formal; criação de espaços públicos e de lazer comunitário e recuperação das frentes de água. (REYNALDO, 2009, p. 225)

Apesar do polêmico Projeto do Complexo Recife-Olinda não ter seguido adiante, este é um importante marco da era dos grandes projetos urbanos na área central da cidade, possivelmente relacionados à produção da face globalizada e estratégica do Recife e da Metrópole, a fim de viabilizar a atração de investimentos e inserção competitiva da cidade.

A seguir, em 2008, a área que pertencia ao espólio da Rede Ferroviária Federal ocupada por armazéns desativados, conhecida como Cais José Estelita, foi arrematada em leilão pelo Consórcio Novo Recife⁵² e passou a ser considerada para implantação de um empreendimento de luxo com torres residenciais e comércio e serviços especializados. Os questionamentos quanto ao processo de formulação e aprovação deste projeto vão desde o leilão da área, questionado pelo Ministério Público Estadual e Federal, até a proposta urbanística e o processo de aprovação dos empreendimentos, o que desencadeou um relevante movimento de resistência que ficou conhecido como “Ocupe/Resiste Estelita”.

Nesse mesmo lapso de tempo, o projeto Novo Porto foi elaborado pelo Governo do Estado, lançado em 2010, a fim de requalificar e reurbanizar espaços antes dedicados à operação portuária, propondo opções de lazer, cultura, arqueologia e turismo do Bairro do Recife, com o Centro de Artesanato de Pernambuco, o Cais do Sertão Luiz Gonzaga, o Terminal Marítimo de Passageiros com a Sala Pernambuco e a reurbanização de todo o entorno desses equipamentos⁵³. Notas entusiasmadas anunciaram que o Recife viria a ter “o seu Puerto Madero”⁵⁴.

Ainda em 2010, surgiu a proposta da OUC-JB, objeto central deste trabalho, que será extensamente discutido no Capítulo 5.

⁵² O Consórcio Novo Recife é formado pelas empresas Ara Empreendimentos, GL Empreendimentos, Moura Dubeux Engenharia e Queiroz Galvão. Disponível em <<http://www.novorecife.com.br/o-consorcio>> Acesso em 27 jul. 2015.

⁵³ Disponível em <<http://www.portodorecife.pe.gov.br/noticia-int.php?id=projeto-porto-novo-participa-da-transformacao-do-bairro-do-recife>> Acesso em 10 maio 2015.

⁵⁴ Disponível em <<http://www1.concrepoxi.com.br/cms/opencms/concrepoxi/pt/noticias/arquivos/0005.html>> Acesso em 10 maio 2015.

Em abril de 2013 – de acordo com informações do Instituto Pelópidas Silveira (órgão da Prefeitura da Cidade do Recife, coordenador da OUC-JB) em diálogo gravado com as lideranças do Coque, e confirmada em resposta a pedido de informação via Portal Transparência da Prefeitura – a prefeitura recebeu uma Proposta de Manifestação de Interesse (PMI) para realização de estudo de viabilidade de uma operação urbana na área de Santo Antônio, São José, Ilha Joana Bezerra. A PMI, de autoria do Grupo GL, Projetec e Queiroz, foi encaminhada ao Comitê Gestor do Programa Municipal de PPP (CGPR) e até março de 2014 (data do último pedido de informação via Portal da Transparência) estava “em discussão interna – ainda não respondida”.

Em julho de 2013 a área do Coque/Joana Bezerra – mais especificamente a área cedida ao Município pela União em 1979 – foi objeto do 3º Workshop Internacional de Desenho Urbano intitulado “Programa Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana”. O workshop foi organizado pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU-UFPE) e o Architectural Association de Londres (AA), com o apoio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, Secretaria do Patrimônio da União, Governo do Estado de Pernambuco, Instituto Pelópidas Silveira da Prefeitura do Recife e, ainda, o Foreign and Commonwealth Office da Embaixada Britânica. Segundo a Presidência do Instituto Pelópidas Silveira⁵⁵ a Proposta de Manifestação de Interesse referida acima, de abril de 2013, teria gerado a demanda por diretrizes de intervenção na área, demanda que foi levada ao workshop AA/MDU-UFPE.

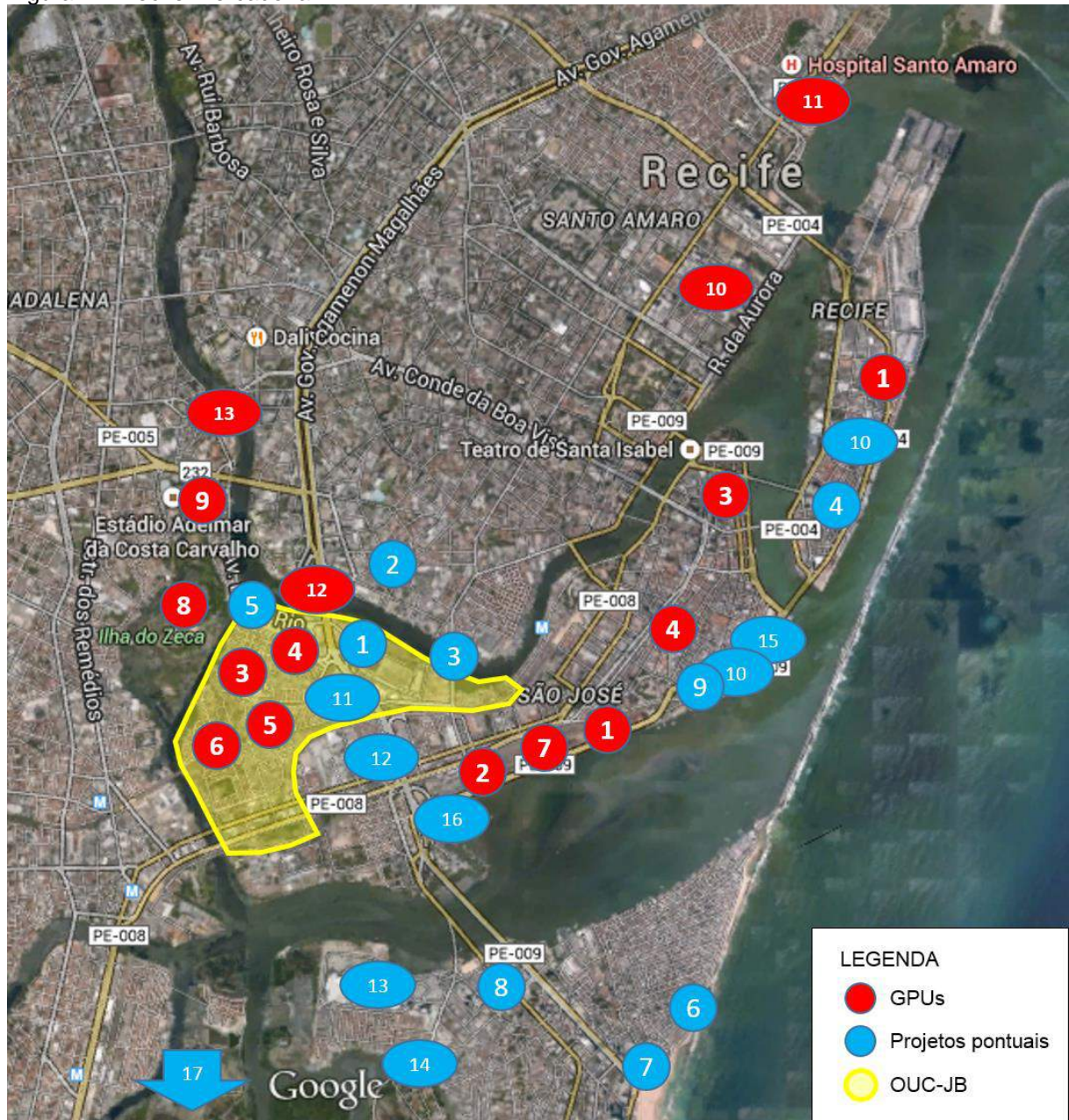
Em maio de 2014 foi lançada pela Prefeitura do Recife, Gabinete de Projetos Especiais, a Concorrência Nº 011/2014 para contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos.

Recentemente, já em 2015, encontram-se em discussão o Projeto de Lei para o Plano Específico para o Cais José Estelita, Cais de Santa Rita e Cabanga e o projeto para a Vila Naval.

A Figura 14, a seguir, reúne os projetos pontuais, aparentemente desconexos, e os grandes projetos urbanos de que tratou esse item, espacializando o processo de transformação em curso e proposto para entorno da OUC-JB.

⁵⁵ Em diálogo gravado com as lideranças do Coque em 19 março 2014.

Figura 14: Recife-mercadoria



Grandes Projetos Urbanos (em vermelho)

1. Complexo Cultural Recife Olinda (2003)
2. Projeto Novo Recife (2008)
3. **OUC Joana Bezerra (2010)**
4. Procedimento de Manifestação de interesse - operação urbana nas áreas de Santo Antonio, Sao José e Ilha Joana Bezerra (2013)
5. Workshop Internacional de Desenho Urbano (2013)
6. Plano de Reurbanização Coque e entorno imediato (2014)
7. Plano Específico Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga (2015)
8. Ilha do Zeca (2008?)
9. Arena do Sport (2013)
10. Quadrilátero de Santo Amaro (2014)
11. Vila Naval (2014)
12. BRT Agamenon?
13. Navegabilidade Rio Capibaribe

Projetos pontuais (em azul)

1. Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano (1999)
2. Polo Médico (1999)
3. Ponte Joaquim Cardoso (2000)
4. Porto Digital (2003)
5. Ponte Gregório Bezerra (2004)
6. Avenida Brasília Formosa (2004)
7. Empresarial JCPM (2006)
8. Túnel Josué de Castro e passarela (2008)
9. Torres gêmeas - Pier Maurício de Nassau e Pier Duarte Coelho (2010)
10. Porto Novo (2010)
11. Terminal Integrado Joana Bezerra (2012)
12. Viaduto Capitão Temudo (2012)
13. Shopping Riomar + torres empresariais (2012)
14. Via Mangue (2014)
15. Hotel Porto Novo (2014)
16. Marina Cabanga – Restaurante Barçaco
17. Orla de Boa Viagem, Hotéis, Aeroporto

Fonte: elaboração da autora, sobre mapa base do Google.

A Figura 14, acima, apresenta o fragmento do Recife que concentra os atributos físicos e simbólicos para “vender a cidade”; um fragmento de cidade que concentra polos empresariais e de serviços especializados, hotéis, região portuária em vias de renovação, iate clube, orla residencial de luxo, shopping centers. A “parte” da cidade que é projetada como o “todo” no cenário competitivo; uma “**ilha de primeiro mundo**” (MARICATO, 2010) em pleno Recife.

Para destacar os nexos entre estes projetos e a OUC-JB, cabem as palavras do então prefeito João da Costa, proponente da OUC-JB – que, por sua vez, soa como se já tivesse em mente um mapeamento semelhante ao apresentado acima.

O prefeito João da Costa afirmou que o interesse da Prefeitura é viabilizar o Parque Jurídico, já que existem projetos de melhorias para área com a ampliação do viaduto, instalação do corredor norte-sul, a criação de um parque na área verde, entre as margens do Rio Capibaribe, e o Fórum da Capital. “Naquela localidade, já existem o Pólo Médico, o Pólo Empresarial e, com o Parque Jurídico, **Recife ganha um novo centro urbano**”, afirmou. (ASCOM TJPE – 2/03/2010 – grifos nossos)⁵⁶

O então prefeito é ainda mais enfático sobre a importância da OUC-JB na dinâmica de transformação desta área da cidade, ao declarar que:

A operação urbana para construção do **Polo Jurídico (...)** é **uma âncora de um novo centro que tá surgindo na cidade do Recife**, que é entre a Ilha do Leite e Boa Viagem com a construção de outros investimentos importantes como o novo shopping, como a Via Mangue, um projeto imobiliário para o Cais José Estelita, com vários empresariais e hotéis que estão sendo construídos. É a preparação do Recife para eventos importantes como a Copa do Mundo, para o crescimento econômico de Pernambuco. Então tudo isso qualifica a cidade como prestadora de serviço (Prefeitura da Cidade do Recife *online* – 13/04/2010)⁵⁷

4.3 Síntese do capítulo

O presente capítulo caracterizou o perímetro da operação, nos seus aspectos sociais, políticos, fundiários, assim como a sua relação com a dinâmica imobiliária do entorno, que concentra esforços públicos e privados no sentido de tornar o Recife atrativo paranegócios e investimentos privados. Em suma, caracterizou como a área passou de “alagado” à “âncora” de um novo centro que surge na cidade do Recife” (nas palavras do então prefeito proponente da operação), a uma pretensa “ilha de primeiro mundo” em pleno Recife.

⁵⁶ Disponível em <http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5843>

⁵⁷ Disponível em:

<http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/13/prefeito_apresenta_projeto_de_lei_para_viabilizar_polo_juridico_na_ilha_joana_bezerra_171404.php>

A caracterização do perímetro da OUC-JB permitiu evidenciar que a área denominada como Coque / Joana Bezerra vem sendo objeto de conflito de interesses que antecede o recorte temporal deste trabalho. O primeiro dos conflitos, talvez mais explícito, resume-se entre o interesse no valor de uso e valor de troca do terreno público, em questão. Ao passo que detém essencial valor de uso para população majoritariamente de baixa renda residente na ZEIS Coque e Vila Brasil – evidente no histórico de luta e resistência da comunidade – esta área pública, localizada à margem d'água na zona central da cidade do Recife, vem sendo cobiçada para implantação de empreendimentos privados que honrem o seu potencial para atração de investimentos e negócios. Este tipo de conflito entre o valor de uso e valor de troca é notável, por exemplo, quando da tentativa de implantação de um *shopping center* na Ilha Joana Bezerra, logo após a declaração da área como ZEIS – tentativa, essa, impedida pela forte mobilização da comunidade e, talvez, pelos custos políticos de tal ação.

No entanto, outras propostas e intervenções para a área não se resumem em um conflito entre interesse mercadológicos (valor de troca) e sociais (valor de uso), mas sim em um conflito entre interesse social (valor de uso local) e um interesse público, mais abrangente, talvez, até, mais abstrato (valor de uso para “toda a cidade”, por vezes para todo o Estado). O segundo tipo de conflitos faz-se evidente, por exemplo, na proposta de um Centro Administrativo do Estado de Pernambuco, apresentada em 1980, um ano após à cessão da área ao Município (cessão justificada nas precárias condições de vida de população de baixa renda, que demandavam providências urgentes do poder público para implantação de infraestruturas e serviços básicos). O projeto do Centro Administrativo não seguiu adiante, a área foi demarcada como ZEIS em 1983. Permanece, todavia, a intenção de ocupar a área Coque / Joana Bezerra para fins institucionais na escala estadual, conforme evidenciam o concurso e a construção do Novo Fórum do Recife (1997-99) e, posteriormente, a OUC-JB em foco. Nesse intervalo entre a cessão e a operação, algumas intervenções, até de menor apelo “público” que um centro administrativo, têm se justificado e concretizado na área. A título de exemplo, pode-se listar as obras no sistema viário, tais como o alargamento do viaduto Capitão Temudo – esse, por sua vez, facilmente associado a interesses imobiliários e aos benefícios que teria trazido para o recém-inaugurado Shopping RioMar.

Identificam-se, também, conflitos de natureza jurídica e política referente ao domínio útil deste terreno acrescido de marinha, a respeito do que se manifestaram a SPU/PE, a Prefeitura e o Governo do Estado. A tensão se faz evidente da seguinte maneira: 1) a SPU/PE defendeu a extinção do aforamento do terreno ao Município e a possíveis terceiros por motivo

de abandono, o que justificaria que o domínio útil do terreno retornasse à União, e a partir do que a SPU/PE procederia no sentido de regularização fundiária, beneficiando a comunidade da ZEIS Coque; 2) a Prefeitura solicitou à SPU/PE um novo contrato de cessão justificado na intenção de instalar prédios públicos destinados a abrigar órgãos que detivessem funções essenciais à justiça, ao passo que já havia assinado os termos de anuência para cessão de terreno a órgãos como o Ministério Público de Pernambuco (MP-PE) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sem o consulta prévia da SPU/PE, quando o contrato de cessão vigente explicitamente proíbe a sub-cessão e exige o prévio assentimento da cedente; e 3) o Governo do Estado que, para implantação do projeto do sistema viário e ampliação do Terminal Integrado de passageiros em Joana Bezerra, previu a desapropriação de terrenos dentro da área da cessão federal, dentro da ZEIS Coque, sobre os quais a SPU já havia se posicionado a favor da extinção do aforamento por razão de abandono.

Cabe salientar que todas estas pressões e tensões incidem sobre a ZEIS Coque que, apesar de demarcada e legalmente protegida há mais de três décadas, trata-se de área com demandas sociais acumuladas. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (2005), apresenta o pior Índice de Desenvolvimento Humano do Recife; precisamente, a única/última área com tais características no centro da cidade.

Para além do perímetro da OUC-JB, deve-se considerar a dinâmica imobiliária do entorno. Trata-se de um processo de transformação em curso e proposto que concentra grandes investimentos públicos e privados, no sentido de produção do Recife-mercadoria. Esse processo de transformação foi espacializado a partir da identificação tanto de projetos pontuais e como de grandes projetos urbanos, executados ou planejados. Os projetos pontuais discutidos foram compreendidos como vetores de valorização da área que, mesmo quando aparentemente desconexos, fazem parte de um projeto mais amplo de cidade, não necessariamente publicado para a sociedade. Os grandes projetos urbanos, em sua maioria não implementados, explicitamente, reconhecem e visam desenvolver o potencial desta área para negócios e investimentos, tais como o Projeto do Complexo Cultural Recife-Olinda e o Projeto Novo Recife no Cais José Estelita. Dessa forma, a área centro-sul da cidade foi caracterizada como uma “ilha de primeiro mundo” que se pretende construir em pleno Recife; como o fragmento de cidade que se pode projetar para marketing externo via imagem-síntese e vender como “mercadoria” em um cenário de competição entre cidades por investimentos privados.

O capítulo tratou, ainda, de desvelar a relação entre essa pretensa “ilha de primeiro mundo” e a OUC-JB. De fato, a operação em foco não se trata de “mais um” projeto nesse

processo de transformação em curso e proposto para a área; nas palavras do então-prefeito João da Costa, que propôs a operação e corroborou com alguns dos projetos estratégicos mapeados acima, a OUC-JB trata-se de “uma âncora de um novo centro que está surgindo na cidade do Recife”.

É, portanto, com atenção aos esforços para construção desse **novo centro urbano para o Recife** – um fragmento de cidade que reúne os investimentos públicos e privados no sentido de construção de uma “ilha de primeiro mundo” para atrair negócios e investimentos – que o próximo Capítulo irá analisar o Plano da OUC-JB.

5 A OUC-JB ENTRE O DIREITO À CIDADE E UM RECIFE-MERCADORIA

O presente Capítulo visa, primeiramente, caracterizar e analisar o Plano da OUC-JB à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade. Trata, especificamente, de: (1) o processo de formulação, aprovação e alteração do plano da operação com relação à *gestão democrática*; (2) a origem dos recursos necessários à viabilização da operação com relação à *justa distribuição de ônus* do processo de urbanização proposto; e (3) os potenciais ganhos e perdas com a transformação urbanística proposta com relação à *justa distribuição dos benefícios* do processo de urbanização. Num segundo momento, o capítulo discute os resultados dessa análise à luz do receituário do Planejamento Estratégico, tomando como referência as analogias oferecidas por Vainer (2000): a *cidade-pátria*, *cidade-empresa* e *cidade mercadoria*. Nesse sentido, o capítulo traz um paralelo entre: (1) o processo decisório e a produção das condições sociais da cidade-pátria; (2) a distribuição dos ônus e a produção das condições institucionais da cidade-empresa; e (3) a distribuição dos benefícios e a produção das condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria. O pano de fundo para a análise, nestes dois momentos, foi caracterizado no Capítulo 4, que evidenciou as tensões pré-existentes na área, de ordem social, política, fundiária, acentuadas pela dinâmica imobiliária do entorno.

5.1 Quem participou? Quem decidiu?

Este item caracteriza o processo de formulação e aprovação da lei da OUC-JB, a fim de analisar em que medida visa à gestão democrática (conforme diretriz do Estatuto da Cidade). O Quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese cronológica do plano da operação e eventos correlatos, que serve como ponto de partida para a análise.

Quadro 1: Síntese cronológica do Plano da OUC-JB e eventos correlatos

DATA	EVENTO
05/10/1979	União e Município celebram contrato de cessão da área Coque / Joana Bezerra para execução de projeto urbanístico em prazo de 5 anos.
1980	Projeto para Centro Administrativo de Pernambuco, arquiteto Oscar Niemeyer
17/01/1983	Declaração da ZEIS Coque (Lei Nº 14.511/83)
30/06/1983	Tentativa de construir shopping center na ilha Joana Bezerra
Década 1980	Construção da estação de metrô
Década 1980	PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-Habitação
1997	TJPE promove Concurso Nacional para o Novo Fórum do Recife
1999	Construção do Novo Fórum do Recife (Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano)
2003	Projeto Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda
2007	Prefeito João Paulo assina decreto para desapropriar terreno para sede da OAB-PE
03/09/2008	Desembargador/Diretor da Escola Superior de Magistratura de Pernambuco (ESMAPE) apresenta maquete do complexo judiciário em Joana Bezerra

09/02/2009	TJPE instituiu um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar o projeto arquitetônico da sua nova sede na Ilha Joana Bezerra e reforma do Fórum
02/03/2009	TJPE apresenta projeto de Parque Jurídico à Prefeitura do Recife
22/07/2009	TJPE e Prefeitura estudam estacionamento para o Parque Jurídico
26/04/2010	PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO – PLE 03/2010 Prefeito submete à câmara o Plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra – “regime de urgência”
04/05/2010	EMENDA ADITIVA Nº 01/10 AO PLE 03/2010 Vereador Vicente André Gomes propõe isentar os empreendimentos promovidos pelo Poder Público do pagamento de contrapartidas
28/06/2010	PARECER Nº 311/10 AO PLE 03/2010 Comitê de Finanças e Orçamento rejeita emenda aditiva Nº01/10
17/09/2010	LEI DA OUC-JB (Lei nº 17.645/2010) SANCIONADA E ARQUIVADA - não foram realizadas audiências públicas nem estudo de impacto de vizinhança
05/05/2011	PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO – PLE 05/2011 Prefeito propõe revogar a execução das obras do Parque Público Beira Rio, desonerando os órgãos públicos do judiciário estadual da obrigação de realização de obras públicas.
30/05/2011	LEI Nº 17.714 /2011 SANCIONADA E ARQUIVADA - Altera a Lei nº 17.645/2010 para revogação o § 2º Art. 5º que trata da execução das obras do parque público Beira Rio (única contrapartida explícita na lei da OUCJB que seria de responsabilidade dos empreendimentos voltados à Prestação Jurisdicional do Estado).
08/08/2012	Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para OAB-PE
17/05/2012	Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno da nova sede do TJPE
29/08/2012	Prefeito João da Costa assina termo de anuência para cessão de terreno para Ministério Público-PE
11/10/2012	Prefeito solicita à SPU/PE novo contrato de cessão sob regime de aforamento gratuito do terreno
01/11/2012	1ª reunião da PPP do Judiciário entre TJPE e Construtora Odebrecht
20/11/2012	PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO PLE - 22/2012 (Modifica a lei da OUCJB) Prefeito propõe, entre outros, (1) ressaltar os empreendimentos do Setor Jurídico voltados à Prestação Jurisdicional do Estado da exigência de contrapartidas; (2) aumentar o coeficiente de aproveitamento máximo para os empreendimentos do Setor Jurídico para 7,0
31/01/2013	2ª reunião da PPP do Judiciário entre TJPE e Construtora Odebrecht
06/02/2013	SPU/PE solicita à Prefeitura informações do projeto e declara que ainda não foi procurada pelos órgãos interessados em se instalar na área para verificar a viabilidade da cessão
25/03/2013	Prefeito Geraldo Julio retira PLE 22/2012 de tramitação
Abr / 2013	Prefeitura recebe Proposta de Manifestação de Interesse para Operação Urbana Consorciada na região denominada Joana Bezerra, São José e adjacências, na Cidade do Recife. Órgão responsável: Comitê Gestor do Programa Municipal de PPP – CGPR. Status: Em discussão interna – Proposta ainda não respondida.
25/06/2013	MDU/UFPE e Architectural Association promovem o III Workshop Internacional de Desenho Urbano para o Coque, com apoio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e Prefeitura
21/05/2014	Prefeitura publica Concorrência nº 011/2014 - Contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos.
Elaboração da autora. Fontes: Serviço do Patrimônio da União, Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco; Assessoria de comunicação do TJPE; Prefeitura do Recife; Sistema de Busca de Legislação Municipal do Recife; Sistema de Processo Legislativo – Câmara Municipal do Recife, Fundação Oscar Niemeyer; Revista AU; Jornal Diário de Pernambuco;	

O interesse que antecedeu o projeto de lei da OUC-JB não foi formalmente registrado pelo poder público municipal⁵⁸. Em entrevista ao Jornal Diário de Pernambuco, o então prefeito João da Costa afirmou que “[órgãos jurídicos] nos procuraram desejosos de poder implementar um conjunto de serviços na área da justiça num mesmo território”⁵⁹. Do Quadro 1, acima, deve-se destacar que a ideia de destinar a área Coque / Joana Bezerra ao uso público institucional estadual vem desde o ano 1980, quando do projeto para o Centro Administrativo de Pernambuco, um ano depois da cessão do terreno ao Município. A ideia foi publicamente retomada dezessete anos depois, em 1997, sendo a área já direcionada ao Poder Judiciário Estadual, quando o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) promoveu o concurso nacional de projeto de arquitetura para o Novo Fórum do Recife – construído em 1999, sinalizando, concretamente, o marco inicial de um Polo/Parque Jurídico na área.

A partir de 2008, o andamento das ações tomou um ritmo mais acelerado, tendo como protagonista o TJPE. De acordo com a assessoria de comunicação do órgão: em setembro de 2008, o diretor da Escola de Magistratura de Pernambuco (ESMAPE) apresentou o projeto do novo prédio da instituição em uma maquete física que idealizava o complexo jurídico; em fevereiro de 2009, TJPE instituiu o grupo de trabalho com o objetivo de elaborar o projeto arquitetônico da nova sede do Tribunal de Justiça de Pernambuco⁶⁰ e acompanhar a reforma do prédio do Fórum do Recife; em março de 2009, TJPE apresentou o projeto de Parque Jurídico à Prefeitura do Recife; em julho de 2009, o TJPE e Prefeitura estudaram o estacionamento para o Parque Jurídico.

O então prefeito assumiu a ideia apresentada pelo TJPE e, meses depois, em 26 de abril de 2010, submeteu à Câmara Municipal do Recife (CMR) o Projeto de Lei do Executivo – PLE Nº03/2010 que dispõe sobre aprovar o Plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor em "regime de urgência".

⁵⁸ Em alguns municípios, como Belo Horizonte por exemplo, o interesse que origina a operação é registrando, e configura dois tipos de OUC: “(1) aquelas cujo interesse público foi previamente definido pelo Executivo e busca, posteriormente, a iniciativa privada; (2) aquelas cujo interesse privado mobilizou o Executivo para a discussão de uma proposta (não havia interesse público previamente definido).” (COTA, FERREIRA, 2007)

⁵⁹ Projeto do novo Polo Jurídico do estado é apresentado à imprensa. Redação do DIARIDODEPERNAMBUCO.COM.BR 13/04/2010, 17h04. Disponível em <<http://www.old.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/nota.asp?materia=20100413170412>> Acesso em 24 jul. 2015.;

⁶⁰ Na ocasião, o Grupo de Trabalho do TJPE já sabiam precisamente a área disponibilizada para a sua sede: “A edificação ficará localizada na área hoje ocupada pelo estacionamento do Fórum Rodolfo Aureliano, na Ilha de Joana Bezerra.” Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5798 Acesso em 24 jul. 2015.

O projeto foi apresentado, pelo então prefeito, primeiro à imprensa e aos vereadores, antes mesmo que a população tomasse conhecimento da proposta. Antes de tudo, à imprensa:

Na tarde desta terça-feira, o prefeito do Recife, João da Costa, apresentou à imprensa a proposta de viabilização do novo polo jurídico do estado. (...) Levada à Prefeitura do Recife por representantes do poder jurídico, a proposta será apresentada aos vereadores durante um jantar na noite desta terça. A expectativa é que o projeto de lei seja votado na Câmara Municipal já nesta quarta-feira. Se aprovado, viabilizará a primeira operação urbanística do Recife – possibilidade prevista na lei, mas inédita na cidade.⁶¹

E, então, à bancada de vereadores:

Na noite desta terça-feira (13), em jantar oferecido num restaurante em Boa Viagem, o prefeito João da Costa apresentou aos vereadores o Projeto de Lei que aprova a criação da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra. O documento, que será enviado em caráter de urgência para a Câmara Municipal, nesta quarta-feira (14), estabelece as condições urbanísticas e jurídicas propostas pelo Poder Executivo para a construção do Polo Jurídico, obra que deverá abrigar o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), o Ministério Público (MPPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), além de outras instituições.⁶²

Diante desse formato de apresentação do projeto, declarações como a do então presidente da câmara de vereadores não parecem surpreendentes:

“O projeto será apreciado com bons olhos pelo poder legislativo e o prazo de regime de urgência será cumprido. Tenho certeza que a Câmara facilitará a aprovação desse projeto que constitui um ganho evidente para a nossa cidade”, comentou o presidente da Câmara dos Vereadores, Múcio Magalhães.⁶³

De fato, o Sistema de Processo Legislativo da Câmara Municipal do Recife (CMR) registra que o Executivo deu entrada no projeto de lei da operação em 26/04/2010 e, passados menos de cinco meses de tramitação, em 17/09/2010 a lei já havia sido sancionada e arquivada.

Contudo, durante todo o processo de formulação, alteração e aprovação do projeto de lei que aprovou o Plano da OUC-JB – segundo informações do Instituto Pelópidas da Silveira, órgão responsável pela coordenação da operação, vinculado à Prefeitura da Cidade do Recife –

⁶¹ Projeto do novo Polo Jurídico do estado é apresentado à imprensa. Redação do DIARIODEPERNAMBUCO.COM.BR 13/04/2010 – 17:04. Disponível em <<http://www.old.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/nota.asp?materia=20100413170412>> Acesso em 29 maio 2015.

⁶² Prefeito apresenta projeto do Polo Jurídico aos vereadores. 14/04/2010 - 09:46. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/14/prefeito_apresenta_projeto_do_polo_juridico_ao_vereadores_171412.php> Acesso em 29 maio 2015.

⁶³ Ibidem.

“não foram realizadas audiências públicas nem Estudos de Impacto de Vizinhança da referida Operação Urbana”⁶⁴

A presente dissertação não releva as possíveis críticas a estes dois instrumentos – as audiências públicas e os estudos prévios de impacto de vizinhança – entretanto, pretende destacar os efeitos dessas falhas procedimentais (acidentais ou não) na tomada decisão. Destaca, desde já, o desrespeito à diretriz do EC que exige a *“audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”* (BRASIL, 2001. Lei Nº 10.257 – Estatuto da Cidade, art.2, XIII). A formulação do Plano da OUC-JB foi afastada dessa instância prevista pelo EC para a gestão democrática com participação da população. Quando há participação popular nesse tipo de processo, esta pode ser mensurada e avaliada, a fim de identificar se, de fato, respeita o princípio da gestão democrática; isso não foi necessário para o caso em estudo, uma vez que a participação da população na formulação do plano da operação foi, simplesmente, inexistente.

Quanto à não realização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), destaca-se o desrespeito ao artigo 33 do EC, que define que *“da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo (...) estudo prévio de impacto de vizinhança”* (BRASIL, 2001. Lei Nº 10.257 – Estatuto da Cidade, art.33, V). Em geral, a importância do EIV⁶⁵ deve-se ao fato de que intervenções no espaço urbano podem interferir não somente em um lote específico, mas também no seu entorno; via de regra, quanto maior a intervenção, maior o possível impacto na vizinhança. Devido à natureza dos potenciais impactos, o EC estabelece que os EIV devem incluir questões referentes a adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Ademais, os resultados do Estudo devem ser tornados públicos e acessíveis para qualquer interessado. O EIV visa, portanto, identificar e evidenciar tanto impactos positivos, como possíveis distorções do crescimento urbano originadas ou acentuadas por projetos potencialmente geradores de

⁶⁴ Segundo resposta da então presidente do Instituto Pelópidas Silveira/Prefeitura ao pedido de informação via Portal da Transparência (protocolo 201300002330280) em 30 de abril de 2013 – ver Anexo.

⁶⁵ Outros estudos prévios de impacto podem ser exigidos quando da aprovação de propostas de intervenção com potencial geração de impacto. Podem ser citados, por exemplo, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), exigido pelo art. 225, § 1º, inciso IV, art. 16 da Lei Municipal nº. 16.176/96 e arts. 10 e seguintes da Lei Municipal nº. 16.243/96 (Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico da Cidade do Recife). Apesar de focos distintos, estes estudos compartilham o objetivo de dimensionar os impactos das intervenções visando sua compensação ou impedir que estes impactos aconteçam.

impacto, ainda no âmbito de sua formulação e aprovação, servindo para orientar a definição de medidas compensatórias para eliminar ou minimizar tais distorções. Nas palavras de Cymbalista (2001), serviria para mediar interesses particulares em uma intervenção e o direito à qualidade urbana daqueles que moram e transitam no perímetro e seu entorno.

O EIV de uma OUC pode servir tanto para orientar a definição das contrapartidas da operação (por parte do Poder Executivo municipal, como proponente da operação), como para “traduzir” para os vereadores (que modificam/aprovam o projeto de lei) e para a população interessada, os potenciais impactos positivos e negativos, assim como a distribuição dos ônus e benefícios da operação, conforme proposto pelo executivo. Em tese, o EIV subsidiaria a gestão e controle compartilhados da operação entre população, Poder Executivo e Legislativo municipal, e demais envolvidos. Uma vez impedida a participação popular nesse processo, o EIV da OUC-JB poderia servir, pelo menos, ao legislativo, como base para definição das contrapartidas – o que também não aconteceu.

No Recife, para empreendimentos de impacto, em geral, o Plano Diretor estabelece:

O Poder Executivo, baseado no Estudo de Impacto de Vizinhança, poderá condicionar a aprovação do empreendimento à execução de medidas, às expensas do empreendedor, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, bem como propor melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários, (RECIFE, 2008 – Lei Municipal Nº 17511/2008 – Plano Diretor, Art. 190º)

Na OUC-JB, o Poder Executivo municipal é o proponente da operação, o que salienta a importância do vereador no ajuste e aprovação das medidas necessárias para eliminar ou minimizar impactos negativos da intervenção. O trecho a seguir, sobre a OUC Linha Verde em Curitiba, evidencia alguns dos impasses da tramitação legislativa sem o respaldo técnico de estudos de impacto:

Cabe ressaltar que mesmo entre os vereadores, quando da aprovação do projeto de lei, registraram-se debates acirrados envolvendo a inexistência de informações acerca dos impactos e medidas mitigadoras relacionadas à operação urbana Linha Verde (CMC, 2011)⁶⁶ (apud NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2013, p.600)

A não realização de EIV para subsidiar a aprovação da lei da OUC-JB significa que os vereadores que aprovaram o projeto de lei não estavam cientes dos possíveis impactos do empreendimento, em termos sociais, econômicos, políticos, paisagísticos, entre outros. Não consideraram, por exemplo, os impactos no valor do solo e de sobrecarga de infraestrutura que

⁶⁶ CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA (CMC) (2011). Operação Consorciada Linha Verde recebe aval. *Notícia*, 16 de dezembro.

estariam associados à concessão de potencial adicional de construção, e nem como esta potencial distorção – em função da excepcionalização a leis urbanísticas gerais – poderia ser corrigida por meio da exigência de contrapartidas da operação. Ou seja, as contrapartidas aprovadas em lei, que justificam as diversas flexibilizações legais no âmbito da OUC-JB, foram estabelecidas arbitrariamente, sem o subsídio técnico que poderia ter vindo de um EIV.

Em síntese, o processo decisório do Plano da OUC-JB mostrou-se opaco e inacessível à população, completamente afastado das instâncias democráticas previstas pelo EC que deveriam permitir a participação popular; ficando o Poder Executivo e Legislativo municipal como os únicos responsáveis pela tomada de decisão quanto à formulação, alteração e aprovação da proposta, apesar de não contarem com o respaldo técnico que poderia ter vindo de estudos prévios de impacto. Destaca-se o desrespeito à diretriz do EC que exige a audiência do Poder Público e da população interessada (Art.2º, XIII) e da exigência de realização de estudo prévio de impacto de vizinhança (Art.33, V). Configura-se assim o desrespeito à diretriz do EC que prevê a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001. Lei Nº 10.257 – Estatuto da Cidade, Art.2, II).

O caso estudado não honra o potencial do instrumento OUC em promover transformações urbanísticas com a previsão de participação da população. Além disso, destaca-se o protagonismo do TJPE no processo que antecedeu a apresentação do projeto de lei da operação (que, como será discutido adiante, é um dos principais beneficiados da proposta).

Ao longo desse processo decisório, poderiam ter sido delineados e consolidados os mecanismos para garantir que o instrumento OUC servisse para financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive para além da mera compensação dos efeitos negativos potencialmente decorrentes da própria operação. O item a seguir detalha, portanto, como as sucessivas alterações ao plano interferiram na sustentabilidade financeira da operação, em decorrência de propostas do próprio Poder Público municipal.

5.2 Quem pagaria?

O presente item visa caracterizar a origem e disponibilização de recursos que seriam necessários para viabilizar a OUC-JB, a fim de analisar em que medida visam à justa distribuição dos ônus do processo de urbanização proposto (conforme diretriz do Estatuto da Cidade). Trata, especificamente das contrapartidas – foco das sucessivas tentativas de

alterações ao plano – e da disponibilização gratuita de terrenos públicos para os empreendimentos da operação.

O Plano da OUC-JB não previu a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção, CEPACs⁶⁷. Portanto, esta análise foca na exigência de contrapartida através de aporte financeiro, conforme definido na lei da referida operação (RECIFE, 2010 – Lei Municipal 17.645/2010, Anexo Único, item 4, VII), apesar das já conhecidas advertências⁶⁸ de que este formato de contrapartida dificulta a correspondência ou conversão clara dos valores financeiros e metros quadrados adicionais concedidos.

5.2.1 Alterações do Plano e as Contrapartidas

Em 2010, as contrapartidas necessárias para viabilizar a OUC-JB foram estimadas no valor de R\$50 milhões, pelo então Prefeito João da Costa⁶⁹; a origem desses recursos carece de aprofundamento. O presente subitem aborda como as alterações (e tentativas de alteração) do Plano da OUC-JB interferiram no mecanismo da exigência de contrapartidas, conforme o Quadro 1, apresentado no início deste capítulo.

O resgate do processo legislativo do plano da operação revelou que os esforços para isentar os empreendimentos do Setor Jurídico das contrapartidas da operação vêm desde a primeira emenda aditiva ao projeto de lei da operação, de autoria do então Vereador Vicente André Gomes, que propôs acrescentar ao texto da lei:

Os empreendimentos promovidos pelo Poder Público no perímetro da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra são isentos do pagamento da contrapartida prevista no *caput* deste artigo. (Emenda aditiva nº 01/10, 04/05/2010)

O Comitê de Finanças e Orçamento da Câmara rejeitou a emenda:

(..) há que ser dito que se esta Emenda [Nº 01/10] for aprovada acarretará o fim desta operação urbana (...) Ressalta-se que a existência da contrapartida é o que viabiliza a operação até porque faz-se necessário (...) acima de tudo a construção de uma infraestrutura para a implantação do Pólo Jurídico. Portanto opina-se pela rejeição da presente Emenda. (Parecer Nº 311/10, Comissão de Finanças e Orçamento, Câmara Municipal do Recife, 28/06/2010)

⁶⁷ CEPACs podem ser emitidos pelo Poder Público Municipal e alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (BRASIL, 2001, Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, art.34º). Para uma análise mais detalhada sobre o assunto ver Montandon (2009), Nobre (2009), Nascimento Neto, Moreira (2013).

⁶⁸ Ver, por exemplo, Sales (2011) na publicação Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades.

⁶⁹ Disponível em

<http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/13/prefeito_apresenta_projeto_de_lei_para_viabilizar_polo_juridico_na_ilha_joana_bezerra_171404.php>

A lei da operação aprovada estabeleceu a exigência de contrapartidas para todos os empreendimentos (inclusive os promovidos pelo Poder Público) que viessem a se instalar no perímetro da operação com índice de potencial construtivo superior a 1,0. A mesma lei define que: a) aos empreendimentos do Setor Jurídico foi concedido o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5 o que implica, portanto, na exigência de contrapartida; b) cabe aos empreendimentos voltados à Prestação Jurisdicional do Estado, a execução da obra do Parque Público Beira Rio de uso comum do povo (RECIFE, 2010 – Lei Municipal 17.645/2010, Art.5, § 2º)

A discussão sobre a equivalência entre o custo de execução de um parque público ao longo da Avenida Beira Rio e a potencial sobrecarga na infraestrutura, assim como impactos no valor imobiliário, que estariam atrelados a um coeficiente de aproveitamento máximo igual 4,5, conforme permitido para o Setor Jurídico, perde sua relevância quando, em 2011, a lei Nº 17.714/2011 revogou por completo a execução das obras do referido Parque Público Beira Rio, com o objetivo de desonerar os órgãos públicos do judiciário estadual da obrigação de realização de obras públicas.

Em seguida, em 2012, o PL 22/2012 propôs aumentar o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor Jurídico para 7,0, e isentar os empreendimentos do Setor Jurídico voltados à Prestação Jurisdicional do Estado das demais contrapartidas da operação. O referido PL foi retirado de tramitação em março de 2013, já na gestão seguinte, que prometeu se pronunciar em momento oportuno. Até o presente momento, as discussões não foram publicamente retomadas.

Merece destaque o encadeamento dos esforços do então prefeito e vereadores – no uso de suas competências em matéria urbanística e de proposição de alteração da lei específica de OUCs – no sentido de desonerar os empreendimentos do Setor Jurídico das contrapartidas da operação. Cabe notar o refinamento no que, de fato, se pretendia isentar de contrapartidas: (1) a emenda aditiva ao projeto de lei da operação (2010) tratou de isentar os *empreendimentos promovidos pelo Poder Público* do pagamento de contrapartida; (2) o projeto de lei que tentou alterar a lei da operação (2012) propôs ressaltar das contrapartidas os *empreendimentos do Setor Jurídico*. Esse aspecto será retomado adiante, no item 5.3 *Quem ganharia, quem perderia?* que discute a permissão de todos os usos de comércio e serviços no Setor Jurídico, e não somente o uso público institucional dos órgãos do judiciário estadual, somada à caracterização urbanística do empreendimento Polo Jurídico.

Diante da isenção dos empreendimentos do Setor Jurídico das contrapartidas da operação, cabe esclarecer como de que maneira demais parceiros da operação poderiam suprir a demanda por recursos para consecução dos objetivos aprovados no Plano da operação e para mitigar os impactos negativos e novas demandas que decorreriam da construção do Polo Jurídico.

O EC prevê, no âmbito de OUCs, a exigência de contrapartidas dos (1) *proprietários*, (2) *usuários permanentes* (3) *investidores privados* em função da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias. Para cada um desses três parceiros da OUC-JB, segue um item específico.

5.2.2 *Usuários Permanentes*

A lei da OUC-JB, em consonância com o EC, define que:

Os empreendimentos e as atividades que se pretenderem instalar na área objeto da presente Operação Consorciada, **com índice de potencial construtivo superior a 01 (um)**, só serão aprovados mediante a contrapartida para a consecução dos objetivos desta lei e do plano de intervenção e obras (RECIFE, 2010 – Lei Municipal 17.645/2010, art.5º - grifos nossos)

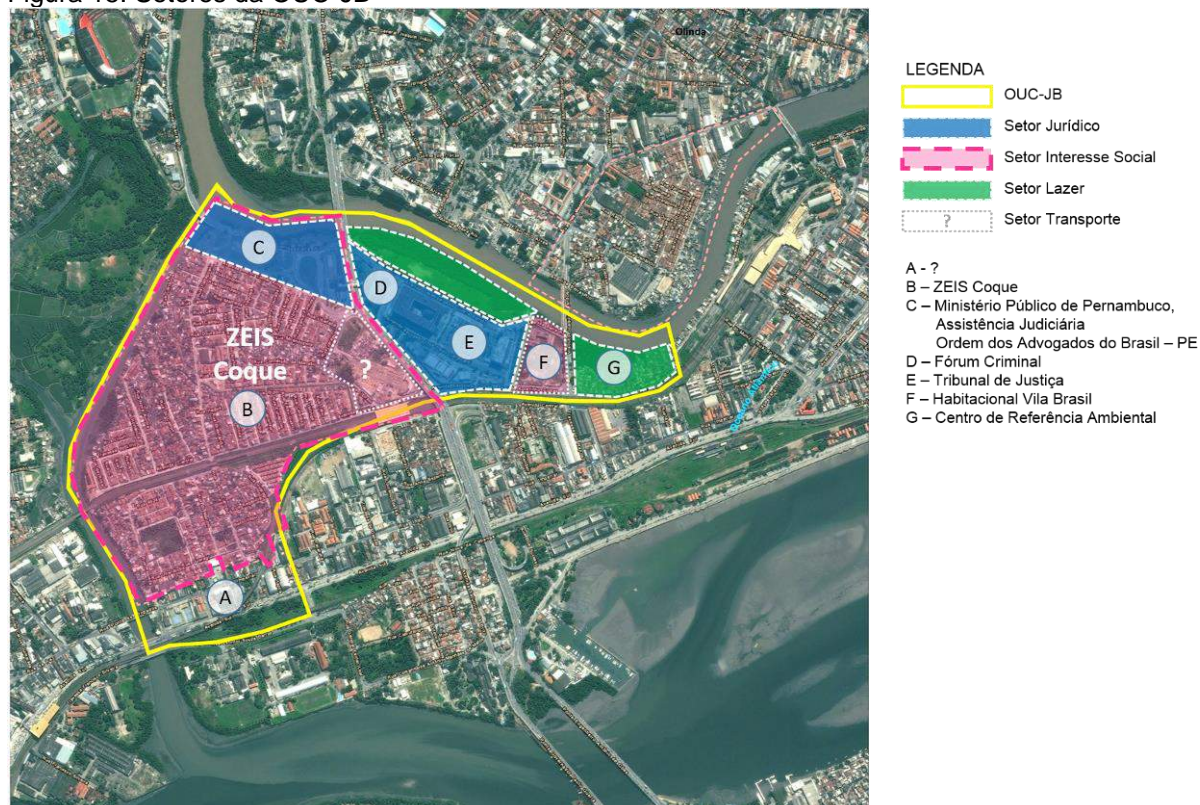
No Plano de Intervenções e Obras (Anexo Único da Lei 17.645/2010) o item 3. *DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS* determina quais setores poderiam utilizar o potencial construtivo superior a 1,0, em função dos Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAM) por setor e, portanto, quais setores estariam passíveis à exigência de contrapartidas:

- c.) Para os lotes contidos no SETOR DE INTERESSE SOCIAL:
 - c.2) coeficiente de Aproveitamento Máximo: Igual a 2,0 para as Habitações de Interesse Social - HIS;
 - c.3) coeficiente de Aproveitamento Máximo: Igual a 1,0 para os demais usos, podendo chegar a 3,0 mediante outorga;
 - (...)
- d) Para os lotes contidos no SETOR JURÍDICO
 - d.5) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5
 - (...)
- e.) Para os lotes contidos no SETOR DE TRANSPORTE:
 - e.4) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5
 - (...)
- f) Para os lotes contidos no SETOR DE LAZER:
 - f.2) coeficiente de aproveitamento máximo de 0,01;

Portanto, a contrapartida poderia ser exigida dos empreendimentos no (1) *Setor Jurídico*, (2) *Setor de Interesse Social* e (3) *Setor de Transporte*, caso viessem a utilizar o índice de potencial construtivo superior a 1,0. A Figura 15: Setores da OUC-JB, a seguir, ilustra o perímetro “aproximado” desses setores (uma vez que não foram delimitados na lei da operação)

com base nos planos de massa e descrições dos empreendimentos divulgadas na página eletrônica da Prefeitura e TJPE.

Figura 15: Setores da OUC-JB



Fonte: Estudo de Plano de Massa para o Polo Jurídico, página eletrônica da PCR e TJPE.

A começar pelo **Setor Jurídico**, o item anterior mostrou que, em 2011, foi revogada a exigência de construção da única contrapartida (Parque Público Beira Rio) que cabia, explicitamente, aos empreendimentos voltados à prestação jurisdicional do Estado. Os estudos de plano de massa do Polo Jurídico (sintetizados na Figura 15, acima) apontam que o referido setor abrigaria somente órgãos do Poder Judiciário estadual⁷⁰, tais como Ministério Público, Fórum Criminal, Tribunal de Justiça. Nesse sentido, antes mesmo do PL 022/2012 ratificar a intenção de desonerar esses empreendimentos da realização das obras previstas na OUC-JB, os empreendimentos do Setor Jurídico já estavam isentos dessa exigência.

Uma vez revogada a única obra prioritária cuja execução estava atrelada a um parceiro específico, já no plano da operação, apenas um dos entes dessa “parceria” torna-se explicitamente responsabilizado por todas as intervenções e obras propostas no plano da operação: o Município. A lei da operação define que além das obras já listadas, outras podem ser executadas, também pelo executivo municipal. Em outras palavras, as *melhorias e*

⁷⁰ Ponto que será contestado, ainda neste capítulo, no item 5.3 *Quem ganharia, quem perderia?*

transformações urbanísticas, sociais e ambientais previstas no âmbito da OUC-JB tornaram-se, de única e exclusiva responsabilidade do Município, ora via concessão de (mais) exceções urbanísticas, que justifiquem a adesão do setor privado ao empreendimento, de quem seria possível exigir contrapartida, ora via intervenção direta, usando recursos dos cofres públicos.

O PL022/2012, de autoria do próprio prefeito de então, acentua essa assimetria na responsabilização/comprometimento de recursos dentre os parceiros da operação da seguinte maneira. Para a área que corresponde ao Setor Jurídico, o Plano Diretor do Município do Recife já previa o coeficiente de utilização básico/máximo igual a 3,0 e 1,5⁷¹. Estes coeficientes não são (ou não deveriam ser) estabelecidos aleatoriamente, mas sim em função da capacidade da infraestrutura existente. A proposta de aumentar o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor Jurídico para 7,0 implica em sobrecarga da infraestrutura (viária, água, esgoto, etc.) para além da capacidade máxima existente e, portanto, na necessidade de sua complementação. No entanto, dada a isenção das contrapartidas para os empreendimentos do referido Setor Jurídico, resta ao Município – como o único parceiro explicitamente responsável pela consecução dos objetivos da operação – providenciar a complementação da infraestrutura para acomodar o adensamento construtivo proposto, sob pena de inviabilizar a operação ou de congestionar da infraestrutura para “toda a cidade”.

O **Setor de Interesse Social** é composto por dois polígonos distintos, representados na Figura 15 pelas letras B (a ZEIS Coque) e F (o conjunto habitacional Vila Brasil). O conjunto habitacional para receber as famílias da Vila Brasil já está sendo construído com investimentos do Governo Federal, via Caixa Econômica Federal, conforme comprova a Figura 16, abaixo, a partir do contrato entre a Prefeitura e a empresa Edificarte Construtora e Incorporadora Ltda. para construção de 448 unidades habitacionais que data de novembro de 2009 (BRITO, 2013). Trata-se de empreendimento em construção, com investimentos exclusivamente públicos, para fins de interesse social de famílias de baixa renda, além de anterior ao plano da OUC-JB e, portanto, não sujeito a cobrança de contrapartida.

⁷¹ Coeficiente de utilização para a Zona de Ambiente Construído Moderada (ZAC-M) e para a Zona de Ambiente Natural (ZAN), excetuando-se a ZEIS Coque, cujos parâmetros são definidos em planos específicos (RECIFE, 2008 – Lei Municipal Nº 17511/2008).

Figura 16: Obra do Conjunto Habitacional Vila Brasil



Fonte: Google street view.

Nota-se, ainda, que as obras do conjunto habitacional Vila Brasil estão paralisadas, e que a remoção das famílias da área onde residem atualmente é condição para construção do Centro de Referência Ambiental, proposto na OUC-JB.

O segundo polígono do Setor de Interesse Social é a ZEIS Coque. Por se tratar de uma ZEIS, segundo a legislação municipal, os terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados dentro de seu perímetro devem ser destinados ao reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS. Além disso, mesmo em casos de OUCs, são vedadas alterações de uso e ocupação do solo (RECIFE, 2008 – Lei Municipal Nº 17511/2008 – Plano Diretor, art.108º, art.172º). O item a seguir – 5.3 *Quem ganharia, quem perderia?* – tratará mais detalhes a respeito da sobreposição de perímetros do Setor Jurídico da OUC-JB e da ZEIS Coque. Interessa, aqui, destacar que: a) conforme a legislação municipal que antecede o Plano da OUC-JB, os empreendimentos permitidos no setor são, em honra ao título, de interesse social; e b) conforme os princípios do PREZEIS, em especial, respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária, os parâmetros urbanísticos permitidos aos empreendimentos do Setor de Interesse Social não implicariam na exigência de contrapartida por, provavelmente, não ultrapassar o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 2,0.

O último setor passível de exigência de contrapartidas, o **Setor de Transporte**, não foi claramente delimitado. Por vezes, a Prefeitura e o TJPE mencionam a construção de um edifício garagem para mais de 4 mil novas vagas situado no polígono F da Figura 15 (em detrimento do Fórum Criminal). Nesse caso, o índice de potencial construtivo igual a 1,0 seria

ultrapassado mas, pelo fato deste edifício garagem estar associado à demanda dos órgãos públicos do judiciário estadual, estaria igualmente isento de contrapartida. Outra possibilidade, inferida a partir do título do setor, seria nas proximidades da estação de metrô (na Figura 15 marcada com uma interrogação). No entanto, no local já está sendo construído um terminal integrado de passageiros com recursos do Governo do Estado.

Esse último ponto, juntamente com o já referido fato do Conjunto Habitacional Vila Brasil estar sendo construído com recursos do Governo Federal, suscitam questionamentos quanto a mobilização de recursos públicos oriundos de entes federativos não diretamente envolvidos na OUC-JB, e sua aplicação em objetivos listados como contrapartida na lei da operação. Por exemplo, algumas obras prioritárias referentes à abertura de novas vias e adequação do sistema viário existente, tais como *implantação de complexo viário, com elevados, interligando o Terminal de Integração* já são objeto de investimentos do Governo do Estado. O trecho e Figura 17, a seguir, foram retirados da notícia “*Governo e Prefeitura do Recife anunciam ações integradas para urbanização do Coque*”, de 12/09/2013:

Viário - o Governo também aproveitou para anunciar a elaboração de um novo traçado para o viário de acesso ao Terminal Integrado Joana Bezerra. (...) O secretário das Cidades, Danilo Cabral, ressalta que já elaborou o estudo preliminar para adequação do novo viário, livrando os imóveis que seriam desapropriados. (...) O projeto executivo do novo traçado do viário para acesso ao Terminal Integrado Joana Bezerra está em elaboração”. A previsão é concluir o novo projeto em dois meses. O viário tem o objetivo de promover o acesso seguro dos ônibus ao TI evitando retenções e garantindo a fluidez do trânsito. (Secretaria das Cidades. 12.09.2013 – grifos no original)

Figura 17: Ações integradas do Governo do Estado e Prefeitura para urbanização do Coque



Fonte: Secretaria das Cidades. Disponível em http://www2.cidades.pe.gov.br/web/secid/exibir_noticia?groupId=12855&articleId=8314330&templateId=15537 > Acesso em 15 jul. 2015.

Para além dos setores Jurídico, de Interesse Social e de Transporte, discutidos acima, a Figura 15, (p.89) mostra ainda o polígono A, cuja setorização não foi possível de identificar por não ter sido abordado publicamente nas descrições do projeto e planos de massa. Trata-se de área parcialmente ocupada por grandes galpões ao longo da Avenida Sul – mesma via que margeia o empreendimento imobiliário Projeto Novo Recife, no Cais José Estelita. Talvez, aí, o Município pudesse conceder exceções urbanísticas em função do interesse privado no potencial adicional de construção e, assim, exigir contrapartida – a menos que esta área fosse inserida no Setor de Interesse Social por questões de proximidade. No entanto, não há evidências claras que permitam uma análise conclusiva a esse respeito, nem, tampouco, quantificar se a concessão de exceções urbanísticas neste polígono seria suficiente para suprir os estimados R\$50 milhões para viabilizar a operação.

5.2.3 Proprietários

Além dos *usuários permanentes*, discutidos no item acima, o EC define a exigência de contrapartidas também dos *proprietários* de terrenos no perímetro de uma OUC. No caso da OUC-JB, o terreno em questão é público, cedido ao Município. Não se trata, portanto, de um caso em que proprietários privados seriam beneficiados com a concessão de parâmetros urbanísticos mais permissivos, configurando uma valorização imobiliária indevida que devesse ser recuperada. Não se aplica, portanto, a exigência de contrapartida aos proprietários públicos envolvidos na operação.

Contudo, uma vez que o valor de um terreno interfere nos custos da produção imobiliária, interessa aqui compreender o processo por meio do qual esses recursos fundiários públicos foram gratuitamente disponibilizados para viabilizar a OUC-JB. OCabe lembrar que o contrato de cessão do terreno acrescido de marinha celebrado entre União e Município em 1979 não permite sub-cessão e exige do Município o prévio assentimento da SPU para destinação do terreno. Em 2013, passados mais de dois anos da aprovação da lei da OUC-JB, a SPU/PE apontou que ainda não havia sido devidamente procurada nem pelo município para apresentação do projeto, nem pelos órgãos do judiciário que pretendiam usar o terreno, para verificar a viabilidade da cessão. No entanto, em 2012, o então prefeito João da Costa já havia assinado os termos de anuência para cessão do terreno dentro do perímetro da cessão federal para, pelo menos, o Ministério Público de Pernambuco e Ordem dos Advogados do Brasil. Além disso, o grupo de trabalho para elaboração do projeto de arquitetura da nova sede do TJPE já em 2009 previa a utilização da faixa de terreno à margem d'água entre o Fórum e a Vila Brasil para o pretense Polo Jurídico, apesar deste trabalho não ter tido acesso à formalização de

como o terreno foi disponibilizado. A intenção do então Prefeito em destinar o terreno público para os empreendimentos do Setor Jurídico, beneficiando especificamente órgãos do Poder Judiciário estadual, não foi devidamente mediada pelo órgão gestor dos bens da União em Pernambuco, a SPU/PE.

5.2.4 *Investidores Privados*

O EC define, ainda, a exigência de contrapartidas dos investidores privados de uma OUC. Na OUC-JB, a participação do setor privado nos ônus da operação mostrou-se, ainda, indefinida. Para os empreendimentos do Polo Jurídico, a ideia era utilizar o instrumento PPP. De acordo com a Prefeitura, “o projeto foi desenvolvido pelo corpo técnico de engenheiros e arquitetos do TJPE e será financiado pelas instituições”⁷². A matéria publicada no Jornal do Comércio, intitulada *PPP até na expansão do Judiciário* complementa que a parceria incluiria construção, operação, manutenção e conservação dos empreendimentos do Polo Jurídico, usando uma fatia do repasse anual do Executivo para o Judiciário (SANDES, 2012). Tratar-se-ia, portanto, de “investidores públicos”.

No entanto, a própria ideia de uma PPP pressupõe que a participação do parceiro privado vai para além do que os recursos públicos possam custear diretamente, contanto que o retorno dos investimentos privados esteja garantido. De fato, quando da formalização do grupo de trabalho com o objetivo de elaborar o projeto arquitetônico da nova sede do TJPE, o então presidente o órgão declarou que “com a designação desse grupo, estamos efetuando uma política de valorização funcional e estabelecendo um sistema de auto-gestão que não acarretará nenhum ônus financeiro ao Judiciário”. Essa declaração, que contradiz a utilização de uma fatia do repasse anual do Executivo para o Judiciário, reforça a ideia de que a PPP seria viabilizada por meio de investimentos privados iniciais para posterior exploração econômica do equipamento “público”. Nesse sentido, destacam-se as diversas manobras do poder público municipal no sentido de: 1) aumentar o (já generoso) coeficiente de aproveitamento máximo do Setor Jurídico, 2) isentar os empreendimentos do referido setor das contrapartidas da operação; 3) a cessão gratuita (mesmo que indevida) de terrenos públicos; além de 4) a permissão de todos os usos de comércio e serviços, apesar do título de Setor Jurídico (conforme será detalhado adiante), que servem para ampliar a atratividade do empreendimento e justificar a adesão de investidores privados.

⁷² Disponível em:

<http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/13/prefeito_apresenta_projeto_de_lei_para_viabilizar_polo_juridico_na_ilha_joana_bezerra_171404.php> Acesso em 01 jun. 2015.

No escasso material disponível sobre os estudos para a PPP do Judiciário, “vazou” a informação de que as reuniões entre o presidente do TJPE, o procurador geral do Estado e representantes da construtora Odebrecht, já aconteciam desde novembro de 2012. Segundo informações da assessoria de comunicação do TJPE (2012, 2013), a primeira reunião deu início aos estudos da viabilidade de se estabelecer a PPP do Judiciário; na segunda reunião, em janeiro de 2013, a empresa Odebrecht apresentou um diagnóstico da área estabelecida para a obra, das principais necessidades da Justiça, assim como algumas referências internacionais de projetos semelhantes.

Destaca-se, ainda, que a primeira dessas reuniões coincide com: (1) a assinatura dos termos de anuência para cessão de terrenos aos órgãos do judiciário estadual (MPPE e TJPE) e (2) a apresentação do já referido projeto de lei do executivo PLE 022/2012, cujo objetivo central era ampliar os já generosos benefícios aos empreendimentos do Setor Jurídico da OUC-JB. Parece oportuno retomar que o referido PLE022/2012 propôs, ainda:

- a) Eliminar os limites temporais para apresentação de projeto, licenciamento e início das obras dos empreendimentos do Setor Jurídico (quando somente a construção da Escola Superior de Magistratura havia sido iniciada);
- b) Suprimir a exigência de parecer do Instituto Pelópidas Silveira (coordenador da operação pela Prefeitura) referente à análise especial dos projetos apresentados dentro do perímetro da operação;
- c) Revogar a análise jurídica referente a qualquer questionamento da operação, que seria realizada pela Procuradoria do Município;
- d) Revogar a previsão de que manifestações específicas de outros órgãos públicos, como a CTTU e CBTU, fossem requeridas para subsidiar a análise dos projetos apresentados ao IPS;
- e) Revogar a anulação de projetos aprovados e alvarás expedidos para construção em imóveis dentro do perímetro da operação.

Apesar do PL não ter sido aprovado, e retirado de tramitação em março de 2013, cada um dos pontos acima suscitaria interessantes análises, principalmente se confrontados com mais informações a respeito da PPP do Judiciário. No entanto, uma decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em março de 2014 proibiu o uso do instrumento PPP por órgãos do Poder Judiciário, o que interrompeu, precocemente, os estudos de viabilidade da parceria. Conforme o CNJ (2014), “um dos pontos nevrálgicos da questão [se poderiam os tribunais se utilizarem o instrumento das PPPs] era a eventual submissão de uma PPP firmada pelo Poder Judiciário a

um órgão do Executivo, o que poderia ser uma ofensa ao princípio da separação dos poderes”. Este ponto será retomado adiante no item 5.4.2 Distribuição dos ônus versus Recife-empresa.

5.2.5 Síntese: quem pagaria?

O presente item evidenciou que o mecanismo das contrapartidas no caso da OUC-JB foi totalmente desmantelado uma vez que: a) não se aplica a exigência de contrapartida dos *proprietários* do terreno, por se tratar de um ente federativo e não um proprietário privado de quem recuperar mais-valia fundiária imerecida; b) com relação aos *usuários permanentes*, os empreendimentos de todos os setores que poderiam usufruir das exceções urbanísticas estariam isentos do pagamento de contrapartida em função ora do uso público institucional, relacionado à prestação jurisdicional do Estado, ora do uso de interesse social, majoritariamente para fins de habitação de interesse social nas ZEIS Coque e Vila Brasil; c) até o presente estágio da operação, não foi identificada a participação de *investidores privados* nos ônus da implementação do plano. Contudo, apesar das pífias possibilidades de sucesso das contrapartidas, esse continuaria sendo o mecanismo mediante o qual levantar-se-iam os recursos necessários para consecução dos objetivos aprovados na lei da operação, uma vez que nem a lei da OUC-JB, nem as alterações posteriores mencionam outros mecanismos possíveis para tal intento.

Além disso, desde 2011, o Município é o único ente dessa “parceria” explicitamente responsabilizado por todas as melhorias e transformações urbanísticas, sociais e ambientais propostas pela operação, seja por meio de mudanças na legislação urbanística mediante as quais exigir contrapartidas, seja por meio de intervenções diretas. Nesse sentido, e diante do quadro de isenção generalizada com relação às contrapartidas da operação, as exceções urbanísticas concedidas pelo próprio Município implicam no comprometimento de recursos públicos, sob pena de inviabilizar a engenharia financeira da operação, ou de comprometer a mobilidade, transporte, saneamento, etc., da vizinhança e de “toda a cidade”.

Enquanto isso, recursos públicos de outros entes federativos, não envolvidos na diretamente OUC-JB, têm sido mobilizados para viabilizar objetivos listados na lei da operação. Terrenos públicos foram disponibilizados por parte do Município, sem consulta à SPU/PE. Apesar de indevida e, possivelmente contornável – uma vez que o contrato de cessão não permite subcessão e exige do município o prévio assentimento do órgão responsável da união, quanto da destinação do terreno – a ação mostra-se um claro indicativo do esforço do chefe do Executivo municipal no sentido de disponibilizar esse recurso fundiário para viabilizar a operação, com consideráveis implicações no custo final da produção imobiliária pretendida.

O item corrobora com os resultados parciais apontados no item 5.1 *Quem participou? Quem decidiu?* quanto ao encadeamento dos esforços dos poderes Executivo e Legislativo municipais para garantir a utilização gratuita de terrenos públicos, a flexibilização de parâmetros urbanísticos e a isenção de contrapartidas em prol dos empreendimentos do Setor Jurídico – cabe lembrar, sem participação popular nesse processo decisório.

Em suma, a viabilidade da OUC-JB depende sobremaneira da disponibilização de recursos públicos, tanto financeiros quanto fundiários. Nesse sentido, contradizendo a própria natureza do instrumento OUC – cujo sucesso, como instrumento para financiamento de desenvolvimento urbano e recuperação de mais-valia fundiária, está relacionado à adesão do setor privado – a OUC-JB trata-se uma “**Parceria Público-Pública**”; leia-se: a cooperação entre entes federativos (em especial, o Poder Executivo municipal, judiciário estadual e executivo federal), sem a participação explícita do setor privado nos ônus do processo de urbanização. O próximo item discute os ganhos e perdas que decorreriam desta “Parceria Público-Pública”, complementando a análise em relação à justa distribuição dos ônus do processo de urbanização proposto.

5.3 Quem ganharia, quem perderia?

O presente item visa caracterizar as potenciais perdas e ganhos, conforme proposto no Plano da OUC-JB, a fim de analisar em que medida refletem a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização (conforme a diretriz do Estatuto da Cidade). Trata, especificamente, de: (1) o Setor Jurídico, (2) os investimentos em sistema viário, (3) as ações de interesse social e (4) os efeitos no bairro de Santo Antônio, centro histórico do Recife (onde os órgãos que iriam para o Polo Jurídico estão instalados atualmente). Baseia-se nos objetivos, obras prioritárias e Plano de Intervenção aprovados na lei da operação; no Plano de Massa do empreendimento Polo Jurídico disponibilizado pela Prefeitura; bem como na caracterização prévia da área, apresentada no Capítulo 4, a fim de contrapor as propostas com as demandas e tensões pré-existentes.

Antes de adentrar na análise propriamente dita, cabe reforçar que esse trabalho reconhece o possível benefício de um Polo Jurídico para os usuários da justiça, que teriam acesso aos vários órgãos do Poder Judiciário estadual em um só lugar, assim como para as atividades internas do próprio setor; trata-se de um equipamento de indiscutível interesse público. Contudo, para além desse benefício explícito e intensamente enfatizado pelos proponentes e defensores da operação, interessam a este trabalho os demais ganhos e perdas urbanísticos, talvez menos evidentes à primeira vista, que estariam associados à OUC-JB.

5.3.1 Setor Jurídico

O primeiro objetivo do Plano da OUC-JB é “*efetivar a urbanização e reurbanização da área que importará no pleno acesso à justiça e aos órgãos de acesso ao Judiciário*” (RECIFE, 2010 – Lei Municipal nº 17.645/2010, art.2, I). Segundo a página eletrônica da Prefeitura, a OUC-JB estabelece as condições urbanísticas e jurídicas propostas pelo Poder Executivo para a construção do Polo Jurídico, obra que deverá abrigar o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), o Ministério Público (MPPE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Além destes órgãos, haveria previsão para um Fórum Criminal, Escola de Magistratura e Defensoria Pública.

No entanto, apesar do uso público-institucional que poderia estar vinculado ao título **Polo Jurídico** e ao primeiro objetivo da operação, referido acima, o Plano de Intervenções e Obras estabelece que para os lotes contidos no **Setor Jurídico são permitidos todos os usos de comércio e serviço**, assim como um **coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5 (quatro e meio)** (RECIFE, 2010 – Lei nº 17.645, Anexo Único, 3. Das Diretrizes Específicas, III, d). Este coeficiente de aproveitamento máximo aumentaria para **7,0 (sete)**, caso o PL022/2012 tivesse sido aprovado.

O plano da operação objetiva ainda “criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades das áreas inclusas no perímetro da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais” (RECIFE, 2010 – Lei nº 17.645, art.2º, V).

A página eletrônica da Prefeitura complementa a caracterização dos empreendimentos do Polo Jurídico: “oito prédios, em um espaço que pode chegar a **217 mil metros quadrados**, (...) um estacionamento (provavelmente em formato de edifício-garagem) com **4.340 vagas**”, caracterização esta endossada com o Plano de Massa do Polo Jurídico publicada na mesma página (ver Figura 18 e Figura 19).

Figura 18: Plano de Massa para o Polo Jurídico em Joana Bezerra, com destaque para o perímetro da ZEIS Coque.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, modificado pela autora.
Disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoas/projetos/polo-juridico>>
Acesso em 01 mar. 2014

Figura 19: Plano de Massa para o Polo Jurídico em Joana Bezerra, com destaque para perímetro da ZEIS Coque.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Recife, modificado pela autora.
Disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoas/projetos/polo-juridico>>
Acesso em 01 mar. 2014.

Desde já, cabe destacar da imagem acima que, apesar dos parâmetros de uso e ocupação do solo (permissão de todos os usos de comércio e serviço, e coeficiente de aproveitamento igual a 4,5 ou 7,0), o Polo Jurídico sobrepõe o perímetro da ZEIS Coque (onde são vedadas alterações nas restrições de uso e ocupação do solo, mesmo em caso de OUCs, segundo o PDMR), ocupando, precisamente, um dos últimos terrenos vagos dentro do perímetro da ZEIS (que, segundo o Plano Diretor e a Lei do PREZEIS, deveriam ser destinados

à relocação de famílias preferencialmente da própria ZEIS ou à equipamentos comunitários e sociais). Destaca-se, ainda, que todo o terreno é público, cuja cessão pela União ao Município esteve, desde 1979, associada à existência de população de baixa renda que demandava do Poder Público melhorias nas suas condições de vida. Estes pontos serão retomados no próximo subitem, referente ao interesse social da operação.

O Plano de Massa do Polo Jurídico (Figura 18 e Figura 19) esboça o máximo potencial construtivo e os usos permitidos, servindo para ilustrar a viabilidade econômica da proposta e atrair o setor privado para o empreendimento. Conforme já apresentado no item 5.2.4 Investidores Privados, a ideia inicial era viabilizar o Polo Jurídico por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) que incluísse obras, operação manutenção e conservação dos edifícios.

A construção, em si, de oito prédios que somam mais de 200mil m² de área construída, provavelmente com alto padrão construtivo, por se tratar de sedes dos órgãos do poder judiciário⁷³, além de edifício garagem para mais de 4mil vagas de estacionamento, já soa interesse para empresas de construção civil – ademais, conforme também já discutido, as reuniões com representantes da Construtora Odebrecht já começaram desde novembro de 2012. Manutenção e conservação, não menos interessantes, podem ser entendidos como efeitos multiplicadores da construção civil, desde a simples limpeza de um empreendimento deste porte, até aspectos mais complexos como segurança patrimonial e de pessoas em um equipamento que concentra, em um só lugar, os principais órgãos do Judiciário estadual.

Particularmente quanto à operação do empreendimento, cabe retomar que, conforme exposto no item 4.2 *Relação com o entorno*, a área objeto da operação está inserida em um entorno em processo de transformação no sentido de produção de um novo centro de comércio e serviços especializados (polo médico, polo empresarial e, agora, polo jurídico). A exploração comercial para todos os usos de comércio e serviço configura-se, também, como atividade bastante vantajosa economicamente para a empresa que viesse a operar o empreendimento sob a PPP.

Entende-se, portanto, que as ações atreladas ao primeiro objetivo do Plano da OUC-JB – *efetivar a urbanização e reurbanização da área que importará no pleno acesso à justiça e aos órgãos de acesso ao Judiciário* – beneficiariam os órgãos voltados da Prestação Jurisdicional do estado e seus usuários. Contudo, estes benefícios se estendem às empresas que viessem a construir, manter conservar, assim como operar o empreendimento (explorar

⁷³ Ver, por exemplo, os edifícios sede de órgãos do Poder Judiciário no Recife, tais como o Tribunal Regional Federal, no Bairro do Recife, e mesmo o edifício histórico do Palácio da Justiça, na Praça da República.

comercialmente a parte do imóvel onde são permitidos todos os usos de comércio e serviços, não necessariamente serviços públicos), nessa área da cidade sob intensa dinâmica imobiliária. A esses lucros presumidos somam-se os (ainda não mensurados) impactos no valor do solo para além do perímetro da operação.

Em síntese, caracterizar o Polo Jurídico ou os demais empreendimentos do Setor Jurídico como equipamento institucional de interesse exclusivamente público – o que, conforme foi discutido no item 5.2 *Quem pagaria?*, justificou isentá-los da exigência de contrapartidas – merece cautela redobrada. Na pretensa “ilha de primeiro mundo” do Recife, a combinação de: (a) permissão de todos os usos e comércio e serviços; (b) concessão excepcional de coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,5 ou 7,0, muito além do coeficiente máximo previsto para área; (c) sobre terreno público; d) além da construção, operação, manutenção e conservação do edifício por uma empresa privada via PPP e (e) valorização imobiliária no entorno, sugerem que **o Setor Jurídico da OUC-JB, apesar de estrategicamente associado à função institucional para prestação de serviços públicos, reveste expressivos interesses privados, particularmente do setor imobiliário e da construção civil.**

5.3.2 *Sistema Viário*

O segundo objetivo enunciado no Plano da OUC-JB trata da complementação do sistema viário e de transportes (art.2º, inciso II), por meio de obras como de um Anel Viário e do alargamento da Rua Cabo Eutrópio, conforme o item obras prioritárias da lei da operação (art.5º, § 1º). A relevância deste objetivo parece associada, em grande parte, aos impactos decorrentes do adensamento construtivo proposto na própria operação, particularmente para o Setor Jurídico, abordado no item anterior. Um claro indicativo desses impactos na infraestrutura viária está posto na previsão da Prefeitura da necessidade de criação de mais de 4 mil novas vagas de estacionamento para o Polo Jurídico. Acomodar a circulação, assim como o estacionamento, desse número expressivo de automóveis, que viria a se somar ao fluxo já existente na área, requer, portanto, intervenções relevantes no sistema viário. O entendimento quanto à origem da demanda por intervenções no sistema viário aparece bastante clara na página eletrônica do TJPE, ainda em 2009: “para que o Judiciário possa construir o estacionamento no local [Parque Jurídico], a PCR [Prefeitura da Cidade do Recife] precisará adequar o projeto da nova malha viária que está previsto para o local”⁷⁴. Todavia, essa adequação da malha viária

⁷⁴ TJPE e Prefeitura estudam estacionamento para o Parque Jurídico. Quarta-feira, 22 de julho de 2009 - 16:47:00. Disponível em <http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=6117> Acesso em 15 maio 2015.

foi apresentada, em 2013, como ação do Governo do Estado, conforme já detalhado no item 5.2 *Quem pagaria?*.

Especificamente no que diz respeito ao estacionamento – cujo funcionamento depende sobremaneira do sistema viário do entorno – cabem questionamentos quanto à sua operação e/ou exploração comercial. Cálculos básicos⁷⁵ servem para demonstrar que, em alguns casos, grande parte do dinheiro arrecadado com estacionamentos “públicos” vai para a empresa que os opera, enquanto uma porcentagem pífia desse valor vai para o Poder Público. Apesar do presente trabalho não ter contado com informações a respeito da operação e funcionamento do referido edifício garagem – que poderia, por exemplo, servir como estação de baldeação intermodal (tentativa já realizada nas décadas de 1970/80), integrada ou não ao sistema de transporte público metropolitano, ou servir somente aos usuários do Polo Jurídico – entende-se que a exploração comercial de mais de 4 mil vagas de estacionamento nessa área da cidade, próxima do polo médico e empresarial no “novo centro da cidade”, mostra-se como atividade notavelmente lucrativa.

O objetivo de complementar o sistema viário deve ser contextualizado com a dinâmica imobiliária para além do perímetro da operação. Investimento em obras viárias, geralmente usando recursos públicos de toda cidade, beneficiam não somente a áreas onde se dá a intervenção direta, mas também o entorno onde estão sendo implementados, seja pela valorização dos imóveis, seja pelas novas oportunidades de empreendimento (AFONSO, 2007). Com base no que foi constatado no item 4.2 *Relação com o entorno*, o perímetro da operação está inserido em uma região sob notável interesse do mercado imobiliário e, nesse sentido, investimentos públicos em obras viárias (assim como em infraestrutura, em geral) favorecem interesses particulares e poderiam se converter em benefícios privados.

Além disso, cabe lembrar que vários dos projetos pontuais/vetores de valorização da região centro-sul da cidade (ilustrados na Figura 14: Recife-mercadoria) tratam-se de obras viárias que se anteciparam à construção de empreendimentos privados, tais como a Avenida Brasília Teimosa (2004) seguida pelo Empresarial JCPM (2006) ou, ainda, a passarela e o túnel Josué de Castro (2008) seguida pelo Shopping RioMar (2012). Cabe, sempre, atentar para o

⁷⁵ Ver por exemplo “Estacionamento – um negócio da China! (e do Brasil, dos EUA, da Índia...)” 30/08/2010. Disponível em: <<http://g9investimentos.com.br/artigos/ler/75/estacionamento-um-negocio-da-china-e-do-brasil-dos-eua-da-ondia.html>> Acesso em 15 maio 2015; “Entenda os lucros da Prefeitura e da Infosolo com o lançamento do “Estacionamento Rotativo” em Palmas” Disponível em: <<https://eduardoazev.wordpress.com/2015/02/05/entenda-os-lucros-da-prefeitura-e-da-infosolo-com-o-lancamento-do-estacionamento-rotativo/>> Acesso em 15 maio 2015.

que estaria por vir quando da complementação de sistema viário em área sob tamanha pressão imobiliária.

Pelo menos duas das intervenções viárias listadas no Plano de Intervenções e Obras da OUC-JB merecem atenção redobrada: 1) *alargamento e conclusão da Rua Cabo Eutrópio a partir da Avenida Beira Rio até sua interligação com a Av. Sul, com os complementos viários necessários*; e 2) *implantação do Anel Viário: Av. Beira Rio - braço morto do Rio Capibaribe, Vias nas duas margens do canal Ibiaporã, Via paralela à Av. Agamenon Magalhães, Via paralela a Av. Beira Rio - Rio Capibaribe*. Algumas conjecturas são apresentadas na Figura 20.

Figura 20: Propostas viárias da OUC-JB



Fonte: elaboração da autora, com base no Plano de Intervenções e Obras da OUC-JB (RECIFE, 2010 – Lei Municipal 17.645/2010 – Anexo Único, 2, II, b.1, n.4).

A Figura 20 apresenta as novas vias e a adequação de vias existentes, conforme proposto no Plano da OUC-JB; as conjecturas consideram a continuação de vias propostas e o fortalecimento de vias existentes em relação a alguns dos empreendimentos privados do entorno. Nota-se, por exemplo, que o Anel Viário circunda a ZEIS (e não o Polo Jurídico que se instalaria na faixa da frente d'água), além de guardar fáceis relações com o empreendimento imobiliário pensado para a Arena do Sport e Ilha do Zeca. Por sua vez, o alargamento da Rua Cabo Eutrópio, (na Figura 20, a via proposta no sentido norte-sul), (1) irriga a Avenida Sul, que dá acesso ao empreendimento do planejado *Projeto Novo Recife* no Cais José Estelita, (2) e faz

com que a continuação da via em direção da Via Mangue, passando pela “porta” do Shopping RioMar parece quase que “óbvia”; em ambos os casos, facilitaria o fluxo entre a Zona Norte e Sul da cidade por meio de uma alternativa paralela à Avenida Agamenon Magalhães, uma das vias mais congestionadas do centro da cidade (“benefício para todos”). No entanto, vale salientar que essas propostas viárias cortam (1) ora o “miolo” da ZEIS Coque – área de ocupação mais irregular e vulnerável pela proximidade dos cursos de água e esgoto ainda não tratados – o que implicaria em massivas remoções de famílias; (2) ora as áreas vagas dentro do perímetro da ZEIS, dando, a esses espaços, fins outros que não a implantação de serviços básicos demandados pela população local, conforme previsto na legislação municipal.

Em síntese, a *complementação do sistema viário*, conforme objetivo do Plano da OUC-JB visa, primeiramente, acomodar o adensamento construtivo proposto na própria operação, particularmente no Setor Jurídico que, conforme discutidos no item anterior, apesar de estrategicamente associado à função institucional para prestação de serviços públicos, reveste expressivos interesses e benefícios privados ao setor imobiliário e da construção civil. Além disso, essa complementação do sistema viário beneficiaria diretamente a exploração comercial das mais de 4mil vagas de estacionamento – atividade bastante lucrativa nos centros de grandes cidades. Ainda no rol dos benefícios atrelados à complementação do sistema viário, esses alcançariam os empreendimentos do entorno, tais como o Shopping RioMar e o Projeto Novo Recife, fato que suscita interesses privados para além do perímetro da operação. Por outro lado, essa complementação implicaria na remoção de famílias da ZEIS, assim como na diminuição da área “útil” da ZEIS, a partir da destinação dos imóveis vagos dentro da zona para suprir demandas do entorno e “da cidade”, e não para suprir demandas locais/comunitárias como estabelecido pela legislação municipal.

5.3.3 *Setor de Interesse Social*

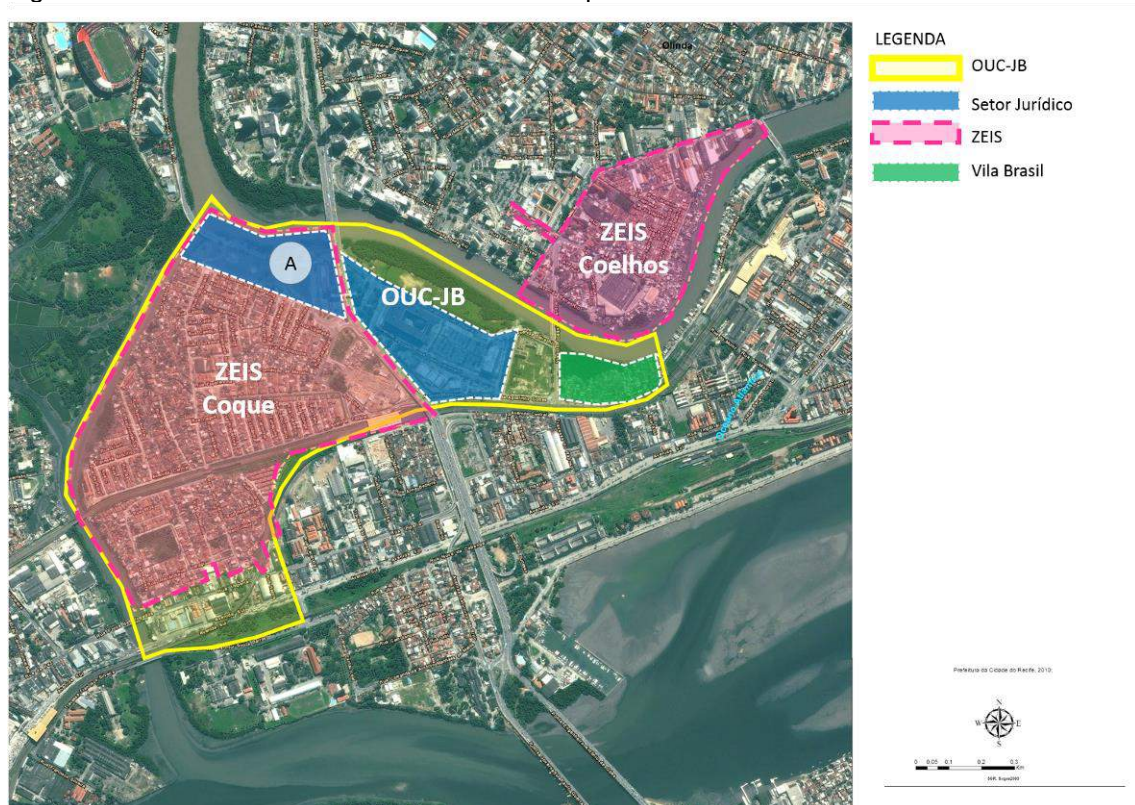
Antes de aprofundar no conteúdo que corresponde ao interesse social da OUC-JB, vale lembrar que, conforme abordado no item 4.1, a área Coque / Joana Bezerra tem sido palco da luta e resistência de famílias de baixa renda pelo seu direito à moradia em área central do Recife desde o início do Século XX. O pedido à SPU de cessão desse terreno público, ainda em 1979, foi fundamentado pelo Município na existência dessa ocupação e na precariedade das condições de vida dessas famílias, o que demandava atenção do Poder Público. E, ainda, que a Prefeitura tem justificado a importância da OUC-JB com base na premissa de que traria as tão almejadas melhorias para a população de baixa renda residente no Coque e Vila Brasil.

Dando continuidade à lista de objetivos aprovados na lei da OUC-JB, o art.2º, inciso III, traz a primeira menção à Habitação de Interesse Social que, no entanto, limita-se à população moradora da ZEIS Coque atingida pela construção do Anel Viário. O que, aos desavisados, pode parecer um ponto de interesse social da OUC-JB não passa de uma pretensa mitigação de impactos negativos decorrentes da própria operação: trata nitidamente da remoção involuntária de famílias residentes na ZEIS Coque; a Habitação de Interesse Social proposta limita-se à população que viria a ser atingida pelas obras viárias (não se estendendo às demandas pré-existentes que se acumulam a cada intervenção de “melhoria”); enquanto que os questionamentos relativos aos possíveis interesses imobiliários não explícitos pairam sobre a demanda por complementação do sistema viário.

Parece oportuno o alerta que vem de experiências em outros municípios, tais como a Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo: “decorridos sete anos da OUCAE, as obras viárias foram realizadas sem que nenhuma unidade de HIS fosse construída até o momento, apesar da sua previsão inicial e da existência de numerosas ZEIS no local” (NOBRE, 2009, p.215). No Programa de Intervenções e Obras da OUC-JB, a implantação de Habitação de Interesse Social aparece somente depois de todas as obras de novas vias e adequação de vias existentes (RECIFE, 2010 – Lei Municipal Nº 17.645/2010, Anexo Único, item 2). O Plano da OUC-JB não impede que as obras viárias sejam executadas, apesar da realização “tardia” das habitações de interesse social para as famílias atingidas pelas obras viárias, mesmo para as residentes na ZEIS Coque.

Os riscos da associação dos instrumentos OUC e ZEIS é um dos pontos mais delicados dessa análise, dada as naturezas tão distintas dos dois instrumentos. Felizmente, nesse sentido a legislação municipal do Recife apresenta alguns avanços com relação ao enunciado no EC. A Figura 21, a seguir, permite aprofundar as tensões que emergem da sobreposição dos perímetros da OUC-JB e das ZEIS do entorno, à luz da legislação municipal.

Figura 21: Perímetros da OUC-JB e da ZEIS Coque e ZEIS Coelhos



Fonte: Elaboração da autora com base na Lei 17.645/2010 – que aprova o Plano da OUC Joana Bezerra; e Lei 16.176/96 que estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

O art.170 do Plano Diretor do Município do Recife (PDMR – Lei Municipal Nº 17511/2008) prevê que a lei específica que delimitar o perímetro de uma OUC “*deverá incluir dentro do seu perímetro as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, sempre que estas sejam limítrofes à área objeto da operação urbana*”. Esse artigo sugere uma peculiaridade das OUCs no Recife: uma vez que, de acordo com o EC, os recursos obtidos no âmbito de uma OUC devem ser aplicados exclusivamente dentro do perímetro da própria operação, a inclusão das ZEIS do entorno nesse perímetro permite que os investimentos públicos e privados previstos possam ser aplicados também nas ZEIS. Apesar das possíveis críticas a essa exigência, a Figura 20 ilustra que a ZEIS Coque foi inserida no perímetro da OUC-JB e que ocupa mais da metade da área da operação; já a ZEIS Coelhos, também limítrofe à área do projeto, não foi incluída no perímetro da operação, o que significa que, apesar de suscetível aos impactos que poderiam advir da operação (adensamento, valor do solo, etc.), não poderia ser objeto de investimentos dos recursos obtidos na operação.

O próximo ponto: o PDMR determina que os *imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados*, localizados dentro do perímetro da ZEIS, devem ser destinados para Habitação de Interesse Social – HIS, atendendo à função social da propriedade, destinando-os ao

reassentamento de famílias preferencialmente da própria ZEIS (PDMR, art.108). A lei do PREZEIS complementa ao estabelecer essas áreas vazias devem ser destinadas à relocação de habitações e/ou edificação de equipamentos comunitários e sociais, previstos no Plano urbanístico específico da referida ZEIS (RECIFE, 1995. LEI N° 16.113/95 Art. 3°).

Entretanto, o polígono A em azul na Figura 21 corresponde a um dos últimos imóveis não edificados na ZEIS Coque que seria ocupada com os empreendimentos do Setor Jurídico da OUC-JB – que encobre os já referidos interesses econômicos, além de atender a uma demanda metropolitana/estadual. Não se pretende, aqui, argumentar que o uso habitacional de interesse social supere a demanda por outros usos na cidade. No entanto, parece oportuno frisar que inserção de *imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados* no perímetro das ZEIS, está relacionada à necessidade de acomodar famílias quando da implantação de projetos de regularização urbanística e fundiária, além das demandas por equipamentos sociais para a comunidade⁷⁶ que só se acumulam.

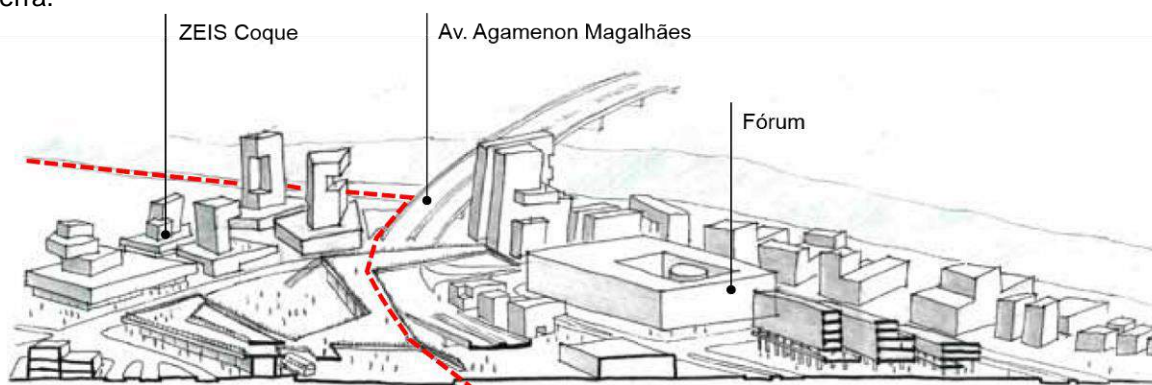
Outro risco iminente que pode decorrer da associação dos instrumentos OUC e ZEIS é que, de acordo com o EC, no âmbito de uma OUC estão previstas modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias. Por isso, o PDMR determina que *são vedadas, no plano da operação urbana consorciada, alterações nas restrições de uso e ocupação do solo, previstas nas leis específicas das ZEIS* (PDMR – Lei Municipal nº 17.511/2008, art.172). No entanto, conforme a lei do Plano de Regularização Fundiária das ZEIS (PREZEIS), as normas para uso, ocupação e aproveitamento do solo devem ser definidas em plano urbanístico específico para cada ZEIS (Lei Municipal nº 16.113/95, art.7). Um plano urbanístico específico para o Coque foi contratado pela Prefeitura em 2014, conforme será discutido adiante.

Por ora, não existem normas gerais de uso e ocupação para as ZEIS no Recife, apesar de algumas restrições pontuais e da clareza dos princípios do PREZEIS, tais como inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS e respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária. (Lei Municipal nº 16.113/95, art.4, VI, VIII). Nesse sentido, a caracterização urbanística do Polo Jurídico (já detalhado e ilustrado nas Figura 18 e Figura 19) que se sobrepõe à ZEIS Coque, evidencia o claro desrespeito aos princípios do PREZEIS e aos objetivos das ZEIS, assegurados na legislação municipal.

⁷⁶ São exemplos das obras de interesse da comunidade conforme aprovado no Orçamento Participativo (período entre 2002-10) para a área considerada para implantação do Polo Jurídico: policlínica, centro cultural, centro profissionalizante, centro da juventude e área de lazer e esportes

É oportuno lembrar que, em maio de 2014, a Prefeitura da Cidade do Recife, via Gabinete de Projetos Especiais, publicou a Concorrência No 011/2014 para Contratação de serviços especializados de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia Consultiva para a elaboração do Plano de Reurbanização da área do Coque e seu entorno imediato, composto pelo Masterplan, Projetos Básicos e Projetos Executivos. Meses antes, um Plano de Reurbanização para a área do Coque foi objeto de um *workshop internacional* de desenho urbano⁷⁷, em julho de 2013. A relação entre esses dois episódios é inferida a partir da declaração da presidência do Instituto Pelópidas Silveira, em diálogo gravado com as lideranças comunitárias do Coque: “tudo isso nasceu depois daquele workshop”. Seguem, portanto, as Figura 22 e Figura 23, com algumas imagens da proposta do workshop para a área, no intuito de evidenciar os potenciais riscos à tipicidade e às características da área e, a médio-longo prazo, à manutenção dos moradores da ZEIS. Deve-se lembrar ainda, conforme já detalhado no item 4.2 *Relação com o entorno*, que o tema desse workshop foi sugerido pelo Instituto Pelópidas Silveira em função de uma Proposta de Manifestação de Interesse em desenvolver os estudos para uma operação urbana na área de Santo Antônio, São José e Ilha Joana Bezerra, recebida pela Prefeitura em abril de 2013.

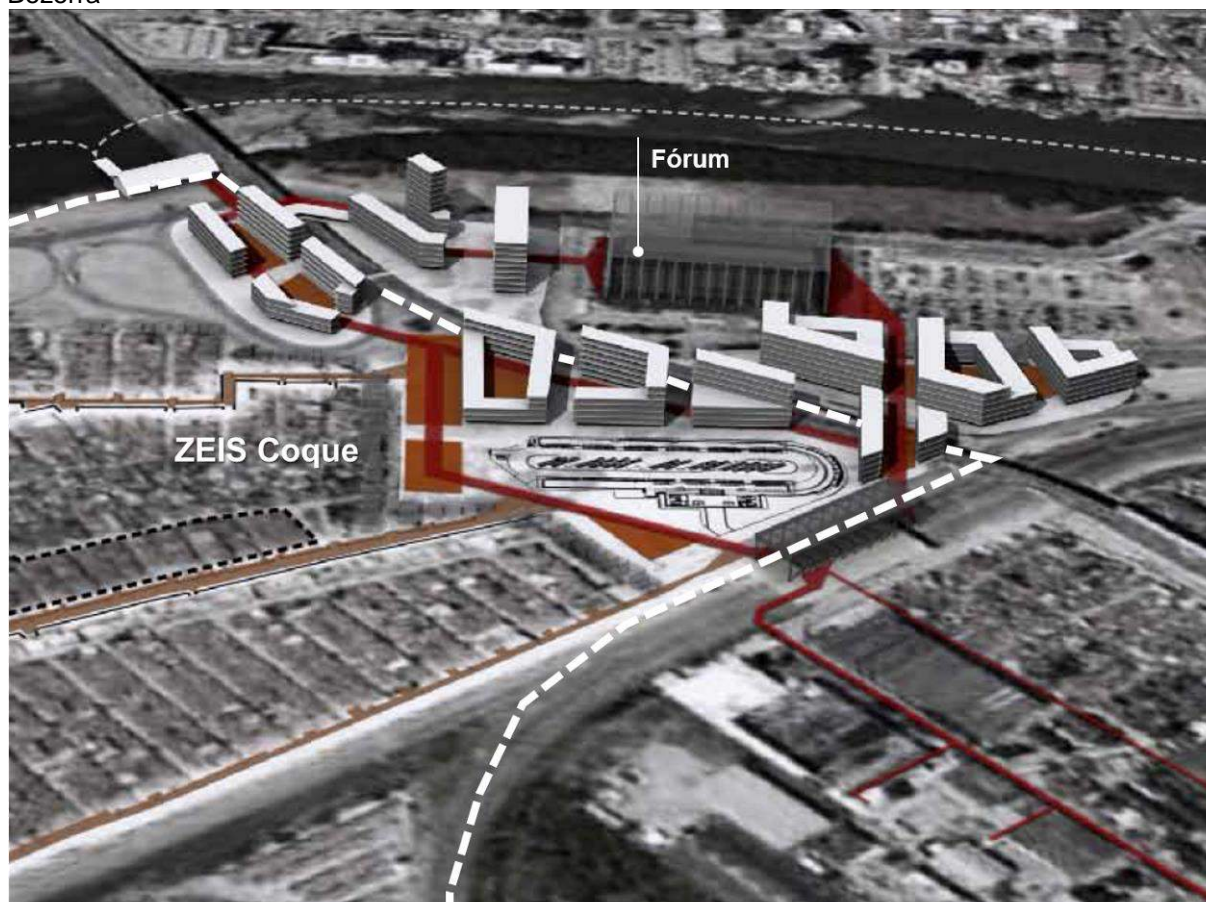
Figura 22: Proposta do III Workshop Internacional de Desenho Urbano para a área Coque / Joana Bezerra.



Fonte: III Workshop Internacional de Desenho Urbano (AA/UFPE, 2013), modificado pela autora.

⁷⁷ III Workshop Internacional de Desenho Urbano – Programa Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana. Promovido pela Architectural Association Graduate School (Housing and Urbanism Programme) e pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) e Departamento de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal de Pernambuco. De 26 de junho a 05 de julho de 2013.

Figura 23: Proposta do III Workshop Internacional de Desenho Urbano para a área Coque / Joana Bezerra



Fonte: III Workshop Internacional de Desenho Urbano (AA/UFPE, 2013), modificado pela autora.

Uma das restrições gerais referentes às normas de uso e ocupação em ZEIS (que não precisam ser estabelecidas em planos específicos para cada ZEIS) é o limite máximo para área dos terrenos, que não deve ultrapassar 250m² (Lei do PREZEIS – Lei 16.113/95, art.9º). Uma vez que empreendedores imobiliários buscam terrenos maiores que esse limite, essa restrição torna-se um dos principais mecanismos para inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores conforme princípio do PREZEIS (Lei 16.113/95, art.4, VI). Contudo, o Plano de Massa do Polo Jurídico (Figura 18 e Figura 19) demonstra a clara intenção de exceder os 250m² permitidos na ZEIS Coque. Isso se repete em outras propostas para a área, tais como as do Workshop apresentadas logo acima.

A própria lei do PREZEIS define que *lotes destinados à implantação de equipamentos urbanos poderão exceder o limite do lote máximo estabelecido nesta Lei* (Lei Municipal nº16.113/95, art.12), sem especificar a natureza ou o público alvo destes equipamentos. A definição do que seriam equipamentos urbanos, não contemplada pela lei do PREZEIS, parece

demasiado ampla. Para efeitos da NBR 9284, por exemplo, equipamentos urbanos são “*todos os bens públicos e privados, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público, em espaços públicos ou privados*” (ABNT, 1986). Não parece difícil encaixar as atividades de um Polo Jurídico nessa definição. Deve-se, no entanto, salientar que pelo menos os imóveis não edificadas da ZEIS Coque sobre o qual o Polo Jurídico foi proposto, deveriam ser reservadas para demandas da comunidade local por *habitações e edificação de equipamentos comunitários e sociais* (RECIFE, 1995. LEI N° 16.113/95 Art. 3°), e não para demandas metropolitanas e estaduais.

Outro aspecto sobre OUCs, não restrito apenas às ZEIS, mas referente a qualquer área ocupada formal ou informalmente por população de baixa renda, é a valorização imobiliária que, via de regra, decorre de intervenções urbanas nos moldes permitidos no instrumento OUC. Para uma parte dos envolvidos na operação, essa valorização pode levar a benefícios econômicos – especificamente aqueles combatidos no EC. Por outro lado, para a população de baixa renda moradora destas áreas, a valorização imobiliária pode levar a processos de substituição da população original por grupos de faixa de renda superior (ver, sobre o tema, Fix 2000). Estudos futuros devem considerar a potencial substituição da população original, ou mesmo a iminência de remoção de famílias de baixa renda, em decorrência de obras para melhoria de infraestruturas.

O Plano da OUC-JB traz, ainda, os incisos VIII e IX do Art. 2°, que retomam questões de interesse social: *promover a regularização fundiária da ZEIS Coque; implementar programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente envolvida nesta Operação*. No entanto, estes objetivos não são detalhados, uma vez que o *programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação* não consta na lei da operação, em desacordo com o previsto no EC (art.33, inciso III).

Os demais objetivos e obras prioritárias – com exceção do Centro Municipal de Educação Infantil, CEMEI, que traria benefício específicos à população local – mostram-se essencialmente genéricos uma vez que são úteis tanto a interesses coletivos quando mercadológicos, a exemplo de *urbanização das margens do rio e Centro de Referência Ambiental*.

5.3.4 Centro Histórico

Um outro aspecto relativo à distribuição das perdas e ganhos propostos no Plano da OUC-JB diz respeito aos efeitos da migração das atividades do judiciário estadual da área onde esses órgãos funcionam atualmente: o entorno da Rua do Imperador Pedro II, no bairro de Santo Antonio. Trata-se de área situada no centro histórico do Recife que, como em tantas outras cidades brasileiras, passa por processo de evasão e degradação ambiental.

Uma vez que o EC define que os recursos levantados em uma OUC só podem ser aplicados no seu perímetro determinado em lei específica, cabe destacar que o perímetro da operação descrito com base em coordenadas geográficas no Plano de Intervenção e Obras, não inclui a Rua do Imperador Pedro II e entorno. Todavia, a lei da OUC-JB, prevê como o seu último objetivo a implementação de “programa de reabilitação urbana para os imóveis da Rua do Imperador Pedro II e entorno, diretamente afetados por esta Operação” e que “os imóveis que restarem ociosos em decorrência da migração de escritórios e serviços públicos para o setor jurídico da referida Operação Urbana deverão ser reabilitados e reocupados até a concessão do habite-se das novas edificações, sob pena de ocupação compulsória pelo Município” (RECIFE, 2010 – Lei Municipal Nº 17.645 /2010, art.2).

Segundo o então presidente do TJPE, “a ideia de descentralizar os órgãos de justiça pode parecer democrática, mas, na prática, torna o custo muito elevado e atrapalha os processos pela logística, por isso a centralização será importante”.⁷⁸ Se, por um lado, essa migração “de escritórios e serviços públicos” promete dar celeridade às atividades do setor jurídico, por outro, parece bastante delicada considerando-se a atual dinâmica imobiliária do centro histórico da cidade. A migração dessas atividades para outras áreas parece estar na contramão dos esforços de revitalização dos centros históricos, na medida em que o uso público/institucional é um dos elementos que contribui para sustentar a vitalidade urbana dessas áreas; além do que poderia vir a acentuar o quadro de evasão dessa área histórica, com interferência direta no valor de mercado destes imóveis. Destaca-se que as pressões do mercado imobiliário no centro histórico do Recife já se fazem evidentes, conformando a “uma nova fronteira do capital” (BERNARDINO, LACERDA, 2015).

Além disso, o então presidente do TJPE esclareceu, em explicação ao então prefeito do Recife, que a proposta é que os prédios da Justiça, localizados no Centro do Recife, iriam concentrar todos os Juizados Especiais, uma vez que “o centro oferece uma estrutura de

⁷⁸ Disponível em

<http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/14/prefeito_apresenta_projeto_do_polo_juridico_aos_vereadores_171412.php> Acesso em 08 abr. 2015.

transporte coletivo que garante ao *usuário de baixa-renda* a sua ida aos Juizados”. Ao que o então Prefeito respondeu: “naquela localidade, já existem o Pólo Médico, o Pólo Empresarial e, com o Parque Jurídico, Recife ganha um *novo centro urbano*”, mencionando, ainda, os investimentos em melhoria viária, tais como, a ampliação de viadutos, instalação do corredor norte-sul (ASCOM TJPE, 2 de março de 2009).⁷⁹ As declarações acima evidenciam que a proposta do Polo Jurídico não visa contemplar os usuários de baixa renda da justiça estadual; ao contrário, que o Polo Jurídico tem um público desejado específico, coerente com os demais equipamentos de serviços especializados do entorno desse “novo centro urbano”.

5.3.5 Síntese: quem ganharia, quem perderia?

Este item buscou identificar **quem ganharia e quem perderia** no âmbito da OUC-JB a fim de analisar em que medida essas potenciais perdas e ganhos correspondem à **justa distribuição dos benefícios** do processo de urbanização, prevista na diretriz do Estatuto da Cidade. Mostrou que, para além do benefício aos órgãos do Poder Judiciário estadual – cuja atividade interna ganharia em eficácia, uma vez concentrados em um Polo Jurídico – benefício que se estenderia aos usuários da justiça, *as transformações urbanísticas, sociais e ambientais previstas* no Plano da OUC-JB consistem em:

- a) O **Setor Jurídico** da OUC-JB está estrategicamente associado à função institucional para prestação de serviços públicos. Entretanto, a generosa permissão de adensamento construtivo para fins de comércio e serviços em terreno público, além da ideia inicial de viabilizar a construção, operação, manutenção e conservação do Polo Jurídico por meio de uma PPP, evidencia notáveis interesses econômicos ao setor imobiliário e da construção civil;
- b) A **complementação do sistema viário**, necessária para acomodar o adensamento construtivo proposto para o Setor Jurídico, implicaria em remoções involuntárias de famílias da ZEIS Coque e na diminuição da área dentro do perímetro das ZEIS – que deveria ser destinada às demandas da comunidade local; além disso, os benefícios atrelados à complementação do sistema viário poderiam ultrapassar o perímetro da operação, alcançando empreendimentos privados do entorno, tais como o Shopping RioMar e o Projeto Novo Recife no Cais José Estelita.

⁷⁹ TJPE apresenta projeto de Parque Jurídico à Prefeitura do Recife. Segunda-feira, 2 de março de 2009 - 13:26:00 Disponível em <http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5843> Acesso em 14 jul. 2015.

- c) O principal componente de suposto **interesse social** limitar-se-ia à mitigação dos impactos negativos decorrentes da implementação do sistema viário, enquanto que a mitigação dos demais impactos negativos decorrentes da operação, assim como as demandas pré-existentes da comunidade local seriam ora desconsiderados, ora não suficientemente detalhados – uma vez que a lei da operação não apresentou o *programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação* e nem *estudo prévio de impacto de vizinhança*. Além disso, a **ZEIS Coque** – onde, segundo legislação municipal, são vedadas alterações de parâmetros de uso e ocupação, e onde os terrenos vagos devem ser destinados à relocação de famílias e a equipamentos comunitários – teria o seu último terreno vago ocupado pelos empreendimentos do Setor Jurídico, onde seria concedido coeficiente de utilização igual à 4,5 (ou 7,0) para fins de comércio e serviço, para atender a uma demanda estadual / metropolitana; em claro desrespeito aos preceitos do PREZEIS que visam inibir a especulação imobiliária e reseitar a tipicidade e características da área. As famílias da **Vila Brasil** seriam removidas para dar espaço a um Centro de Referência Ambiental, enquanto que o seu destino permanece incerto, uma vez paralisadas as obras do conjunto habitacional para onde seriam relocadas;
- d) O bairro de Santo Antônio, no **centro histórico do Recife**, cuja requalificação foi indicada mas não detalhada na lei da operação, poderia vir a ter seu processo de evasão acentuado com a migração dos órgãos sede do judiciário para o Polo Jurídico, com possíveis impactos no valor imobiliário em área onde as pressões do setor imobiliário já se fazem evidentes. A proposta de concentrar no centro histórico o atendimento à população de baixa renda deixa claro que o novo Polo Jurídico tem público desejado específico, que corresponde aos usuários de um “novo centro urbano”.

Deve-se destacar que o **interesse público** associado à democratização do serviço da justiça estadual – atrelado aos notáveis **interesses privados** referentes ao adensamento construtivo e melhorias no sistema viário – tende a sobrepor um **interesse social** anteriormente legitimado na ZEIS Coque e na Vila Brasil – para as quais não estão reservados benefícios expressivos, e sim, a previsão de serem expurgadas de sua área e “asfixiadas” nesse novo centro urbano, nessa “ilha de primeiro mundo” do Recife.

Com base no exposto – ganhos públicos “duvidosos” e as perdas “de sempre” – o capítulo conclui que o diálogo entre as propostas do Plano da OUC-JB e as pré-existências que compõem o seu perímetro, não corresponde à justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. Este resultado soma-se com os do item anterior *Quem pagaria?* que apontou que os objetivos da operação dependem majoritariamente de recursos públicos, que levam à compreensão de que trata-se de mais um caso de utilização de recursos públicos para viabilizar ganhos públicos questionáveis, que ocultam benefícios particulares, que implicam em severas pressões à população de baixa renda. Nesse sentido, pode-se concluir que o *Plano da OUC-JB desrespeita a diretriz do EC que exige a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização*.

5.4 Notas sobre o Recife-mercadoria

O presente Capítulo buscou, primeiramente, analisar a Plano da OUC-JB à luz do Estatuto da Cidade, a partir do que evidenciou o desrespeito de pelo menos duas de suas diretrizes: a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a gestão democrática com participação da população na formulação de planos de desenvolvimento urbano. Cabe, aqui, explorar as possíveis relações entre o Plano da OUC-JB e o segundo do paradigma de planejamento em foco, o Planejamento Estratégico. Para tanto, relaciona: 1) do processo decisório e as condições sociais da cidade-pátria; 2) da distribuição dos ônus da urbanização e as condições institucionais da cidade-empresa; e 3) das perdas e ganhos propostos e as condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria.

5.4.1 Gestão democrática versus Recife-pátria

O primeiro item deste Capítulo – 5.1 *Quem participou? Quem decidiu?* – evidenciou que o plano da OUC-JB foi formulado sem participação popular, em um processo completamente opaco e afastado das instâncias democráticas e acessíveis à população, em dissonância com o marco legal da política urbana nacional e municipal. Além disso, o plano foi proposto pelo executivo e aprovado pela câmara de vereadores sem o respaldo técnico que deveria ter vindo dos estudos de impacto, também previstos na legislação e, portanto, no campo eminentemente político. O presente subitem pretende explorar a relação desse processo decisório com a produção das condições sociais da cidade-pátria, o que requer lembrar parte do referencial teórico apresentado no Capítulo 2.

A cidade, enquanto “pátria”, exige a adesão de “todos os cidadãos” em torno do seu sucesso num ambiente competitivo. Para tanto – Vainer (2000) e Sanchez (2010) ajudam a compreender – faz-se necessário a **construção do consenso**, silenciando os possíveis e

prováveis conflitos inerentes à própria produção do espaço. Isso se dá por meio de dois movimentos concatenados: (1) a promoção de uma **sensação de crise** ou de **perda de oportunidade**; (2) a construção do **patriotismo cívico**, que compõem uma estratégia de “**marketing interno**”. Cabe destacar que não é a crise, em si, mas a sua *percepção* o fator determinante para silenciar os conflitos internos entre cidadãos; ao mesmo tempo, o patriotismo da cidade também se justifica em uma *percepção* de inclusão (e não de inclusão, de fato) de “todos os cidadãos” em uma promessa de sucesso/benefício vindouro. A analogia da cidade-pátria explica, portanto, como projetos que requerem vultuosos investimentos públicos para benefícios sociais limitados – que, via de regra, suscitariam intensos conflitos internos – são legitimados como projetos de interesse público, projetos para o “bem geral da cidade”.

A sensação de perda de oportunidade e do patriotismo cívico no caso da OUC-JB foram construídos da seguinte maneira. A OUC-JB trata de uma área central subutilizada, grosso modo, parcialmente ocupada por famílias de baixa renda e alguns órgãos institucionais, cujo potencial (para fins diversos) já foi, não somente identificado, como gerador dos conflitos de interesse: tanto o clássico valor de uso X valor de troca, como o valor de uso local X valor de uso geral (mais abrangente e, por vezes, mais abstrato) – conforme detalhado no Capítulo 4. Com o Polo Jurídico, que seria viabilizado por meio da operação em foco, a área Coque / Joana Bezerra passaria a servir, não somente à população da ZEIS Coque, mas a todos os usuários da justiça estadual – leia-se: os cidadãos do Recife, Região Metropolitana e Pernambuco (talvez a analogia *cidade-pátria*, nesse caso, tivesse que ser adaptada para *estado-pátria*). O trecho a seguir, retirado da página eletrônica da Prefeitura, ilustra o argumento em uso:

O principal objetivo da ação [Polo Jurídico] é o de aproximar essas instituições, facilitando o acesso, concentrando as atividades e dando agilidade ao andamento dos processos. (...) o gestor [João da Costa] destacou a importância do projeto e de que forma ele beneficiará o Recife: “O Polo Jurídico vai possibilitar ao cidadão utilizar todos os serviços que prestam justiça no estado de Pernambuco, praticamente no mesmo lugar. Essa é uma ação de planejamento urbano muito **importante para a cidade do Recife e toda a Região Metropolitana terá acesso**. Do ponto de vista de localização, de acessibilidade, da mobilidade, o Polo estará no coração do novo centro da cidade do Recife, que será moderno e com capacidade de prestar serviços à população com conforto, segurança e eficiência. Com este ato, **ganha a justiça, ganha a comunidade, ganha o cidadão e ganhamos nós, que fomos capazes de cooperar com essa possibilidade**”. (MONTEIRO, 2012 – 29 de Agosto de 2012 – grifos nossos)

Dessa forma, a OUC-JB tratar-se-ia de uma proposta “ganha-ganha”. “Ganha a justiça”: disso não resta dúvidas; todos os esforços concatenados do poder público municipal implicam na ampliação dos benefícios aos órgãos do judiciário estadual. “Ganha a

comunidade”: sim, os usuários da justiça seriam beneficiados com a prestação do serviço público mais eficiente. No entanto, o que se deve salientar do trecho acima é que a tentativa de construção do consenso, no caso, depende, justamente, do desconhecimento e/ou do encobrimento das potenciais perdas e impactos negativos da operação. Desconhecer e encobrir coube ao poder público municipal, quando da não realização de estudo prévio de impacto e da não realização de audiências públicas. Desconhecer, apenas, restou à população interessada, completamente afastada do processo decisório, como um todo.

Talvez, se o Plano da OUC-JB não tratasse da mobilização de recursos exclusivamente públicos necessários para viabilizar tão expressivos interesses privados, essas falhas no procedimento de formulação e aprovação e alteração da operação fossem menos graves. No entanto, à luz dos resultados apontados, o impedimento à participação popular nesse processo decisório, assim como a ausência das conclusões técnicas quanto aos potenciais impactos do projeto que orientaria a tomada de decisão, podem ter sido intencionais, além de certamente funcionais às condições sociais da cidade-pátria. Entretanto, paira a “sombra” do interesse público sobre a OUC-JB, sendo a democratização do acesso à justiça a chave para integrar simbolicamente a cidade e seus cidadãos em favor do projeto⁸⁰, mesmo que em detrimento da justiça social apregoada na legislação federal e municipal que preconiza a justa distribuição de ônus e bônus do processo de urbanização.

5.4.2 *Distribuição dos ônus versus Recife-empresa*

O segundo item do Capítulo – 5.2 *Quem pagaria?* – evidenciou que a viabilidade da OUB-JB depende majoritariamente de recursos públicos – tanto financeiros, quanto fundiários – o que contraria o propósito, em tese, da utilização do instrumento OUC para financiamento do desenvolvimento urbano. O presente subitem trata da distribuição dos ônus proposta no Plano da OUC-JB e sua potencial relação com a produção das condições institucionais da cidade-empresa.

A analogia da cidade-empresa, já detalhada no Capítulo 2, refere-se aos esforços do poder público municipal em promover um “bom clima” para os negócios da/na cidade. Não significa o desengajamento do poder público municipal nestas questões, mas o fortalecimento da sua ação focada em tornar a cidade atrativa a esses negócios. Cabe retomar, para estas notas,

⁸⁰ Apesar dos esforços no sentido de evitar e dificultar as resistências ao projeto, a “trégua” se deu somente até o primeiro semestre de 2013, quando, por essa e outras tentativas de intervenção na área e entorno, constituiu-se o *Movimento Coque (R)Existe*, pressionando o poder público municipal por meio de diversos canais (inclusive via o próprio judiciário), exigindo a transparência e acesso à informações. Cabe mencionar que além do acesso à informação, grupos como esse têm somado esforços no sentido de disponibilizar essas informações, úteis, inclusive à presente dissertação.

dois aspectos da analogia da cidade enquanto “empresa”: (1) o engajamento e comprometimento do poder público em garantir e viabilizar planos estratégicos, e (2) a relação do poder público com o setor privado e elites de notável relevância estratégica que possam interferir nesse sucesso.

No caso da OUC-JB os recursos, tanto financeiros quanto fundiários, necessários para consecução dos objetivos propostos são majoritariamente públicos; sendo o Município o grande protagonista da mobilização destes, fazendo o uso da sua competência em matéria urbanística e (inevitavelmente) do domínio útil do terreno. O comprometimento do poder público, particularmente municipal, é a condição mesma da viabilidade da operação; o “clima” favorável aos negócios, em tom de “Parceria Público-Pública”, foi extensamente discutido no item 5.2 *Quem pagaria?*.

No entanto, a distribuição dos ônus dentre os parceiros explicitamente envolvidos na referida operação, todos entes federativos, mostrou-se claramente assimétrica: (1) à União, via SPU/PE, caberia a sub-cessão da área de 134ha, atualmente cedida ao Município; (2) o Município, proponente e coordenador da operação, tornou-se o único “parceiro” explicitamente responsabilizado por todas as intervenções e obras proposta na operação; enquanto (3) aos órgãos do Poder Judiciário estadual caberia *o uso gratuito do terreno, generosos parâmetros urbanísticos, isenção das contrapartidas, para a construção do Polo Jurídico via PPP (!)* – além da prestação do serviço público, que cabe aos três entes federativos.

Essa inquietante assimetria suscita questionamentos quanto ao segundo ponto da analogia cidade-empresa, aqui destacado: a relação do poder público municipal com grupos de notável relevância estratégica. Tendo em vista que grande parte das controvérsias que emergiram do processo de formulação/aprovação/alteração do Plano da OUC-JB podem ser relacionadas a uma nítida intenção de ampliar os (já generosos) benefícios urbanísticos concedidos aos empreendimentos voltados à prestação jurisdicional do Estado, concentrados no Setor Jurídico, cabe lembrar que os órgãos do poder judiciário estadual que viriam a ser beneficiados com a OUC-JB, tais como o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJ-PE) e o Ministério Público de Pernambuco (MP-PE), são aqueles que “embargam e liberam” os processos de aprovação/licenciamento/obras dos projetos e empreendimentos de impacto no Recife. O Quadro 2, a seguir, ilustra a interferência desses órgãos em projetos que vão desde edifício residencial em zonas de ambiente natural, passando por obra pública de terminal de ônibus, até o retumbante Projeto Novo Recife no Cais José Estelita.

Quadro 2: Interferência do Poder Judiciário Estadual nos projetos urbanos no Recife

TIPO DE PROJETO	INTERFERÊNCIA
Edifício residencial	<p><u>Justiça embarga obra de edifício em Apipucos</u> A Justiça determinou o embargo da obra do edifício Jardim Casa Forte, no bairro de Apipucos, Zona Norte do Recife. A decisão liminar da juíza Mariza Silva Borges, da 3ª vara da Fazenda Pública da capital atende ao pedido do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). A liminar determina que a construtora Moura Dubeux, responsável pelo empreendimento, paralise imediatamente a construção, sob pena de multa diária de R\$ 50 mil (Diário de Pernambuco, 28/02/2013).</p> <p><u>Cai embargo de obra em Apipucos</u> "A liminar que embargou a obra do Edifício Jardim Casa Forte da construtora Moura Dubeux, no bairro de Casa Forte, na Região Noroeste da Capital, foi suspensa pelo desembargador Jorge Américo, da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE). A decisão que restabeleceu os efeitos do alvará concedido pela Prefeitura do Recife, possibilitando o reinício das obras do imóvel, é da terça-feira, mas o TJPE só divulgou às 19h45 desta quarta-feira. (...) A obra foi embargada em fevereiro porque a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente [do Ministério Público de Pernambuco] identificou irregularidade na concessão do alvará." (Diário de Pernambuco, 21/03/2013)</p>
Terminal de ônibus	<p><u>MPPE solicitará embargo da construção do terminal de ônibus no HGV</u> "A Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Histórico Cultural do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), na audiência realizada no dia 21 de outubro, decidiu ajuizar ação civil pública requerendo o embargo da construção do terminal integrado de ônibus junto ao Hospital Getúlio Vargas (HGV)." (Jornal do Sindprev, out/2013)</p>
Projeto imobiliário	<p><u>Conselho de Desenvolvimento Urbano aprova Projeto Novo Recife</u> "Em reunião na manhã desta sexta-feira (28), membros do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Prefeitura do Recife aprovaram o projeto Novo Recife (...) De acordo com a advogada do grupo Direitos Urbanos, Liana Cirne Lins, o projeto foi votado e aprovado de forma irregular. "Nós havíamos proposto uma liminar que sustava todos os atos do CDU até a regularização do Conselho", explica. "Esta reunião descumpriu a liminar. Vamos entrar com um recurso para anular a decisão e acionar o Ministério Público para verificar crimes de desobediência, prevaricação e improbidade administrativa", completa a advogada. (...) Já a assessoria de comunicação da Prefeitura do Recife (PCR) afirma que a reunião não estava desrespeitando a lei, uma vez que ela aconteceu por determinação do desembargador José Ivo de Paula Guimarães, do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE)." (G1 PE, 28/12/2012)</p>
Fonte: Diário de Pernambuco; Jornal do Sindprev; G1 PE	

O conteúdo apresentado acima cabe, nesta dissertação, como insumo para estudos futuros, uma vez que não traz evidência suficiente para uma análise conclusiva. Serve, todavia, para esboçar alguns questionamentos. Tendo em vista a relevância estratégica destes órgãos do Poder Judiciário estadual beneficiados no âmbito da OUC-JB – haja visto sua interferência no andamento de diversos projetos de impacto no Recife – seria a referida operação uma tentativa de amenizar obstáculos institucionais que poderiam dificultar a produção do Recife-mercadoria? Quais teriam sido as intenções do Poder Executivo municipal em oferecer tamanhos benefícios aos órgãos do Poder Judiciário estadual ao propor a OUC-JB? Qual seria o papel dos vereadores nesse contexto, ao aprovarem o plano da operação e demais alterações ao plano, com base em discussões políticas, sem o respaldo técnico que deveria ter vindo de

estudos prévios de impacto? Seria essa uma evidência do poder público municipal como sujeito da promoção de um “clima” favorável à atração de investimentos privados para a cidade, como se espera da gestão da cidade-empresa?

Questionamentos dessa natureza devem ser considerados em estudos futuros que venham a estudar a OUC-JB em um estágio mais avançado da experiência ou, até mesmo, de outros projetos de natureza estratégica no Recife e em outros lugares.

5.4.3 *Distribuição dos benefícios versus Recife-mercadoria*

O terceiro item do Capítulo 5 – o 5.3 *Quem ganharia, quem perderia?* – evidenciou que, para além do benefício aos órgãos do Poder Judiciário estadual, o Plano da OUC-JB prevê limitados benefícios públicos/sociais, ao passo que reveste expressivos interesses privados/econômicos. O presente subitem visa explorar as relações entre esses ganhos e perdas propostos e a produção das condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria.

Cabe retomar dois aspectos da analogia da cidade enquanto “mercadoria”, já detalhada no Capítulo 2: (1) a concentração da ação e investimentos públicos e privados em fragmentos específicos da cidade a fim de torná-los polos atrativos a negócios e novos investimentos privados, mesmo que em detrimento do atendimento a demandas concretas e imediatas da população; (2) a construção simbólica destes fragmentos como imagem-síntese da cidade para alimentar seu *marketing* externo num cenário competitivo. Estes aspectos tratam da preparação, física e simbólica, da cidade para atrair investimentos privados, enfatizando a cidade em seu valor de troca, muitas vezes, em detrimento do seu valor de uso como espaço real.

No caso da OUC-JB, cabe tentar compreender de que maneira um equipamento como o Polo Jurídico poderia colaborar com a construção material e simbólica de um polo atrativo a negócios e investimentos. Nesse sentido, Capítulo 4 – no item 4.2 *Relação com o entorno* – já mostrou que a OUC-JB é tida, pelos seus proponentes e defensores, como um elemento-chave de um “novo centro urbano” no Recife; viria para “coroar” uma área onde já funcionam um polo empresarial e um polo médico e, conforme ilustrado no mapa-síntese apresentado na Figura 14, essa mesma área concentra os investimentos públicos e privados no sentido de produção de uma “ilha de primeiro mundo” em pleno Recife-real. Pelas imagens apresentadas destes projetos que compõem o entorno da operação, concentradas na região centro-sul da cidade e, principalmente, na frente d’água do Recife, pode-se inferir a intenção de mimetizar paisagens de poder dos centros de comando global (ZUKIN apud FIX, 2007, p.23). A caracterização urbanística do Polo Jurídico, apresentada nos estudos de plano de massa, como mostram as Figura 18 e Figura 19, não distoa dessa miragem.

Especificamente no perímetro da operação, o item 5.3 *Quem ganharia, quem perderia?* apontou que, para além do interesse público associado à prestação jurisdicional estadual, o Plano da OUC-JB reveste expressivos interesses ao setor imobiliário e da construção civil, referentes a: (1) inserção de terrenos público na lógica de mercado; terrenos, estes, inacessíveis ao setor privado e demais entes da federação a menos que por meio da cooperação com o Município aos moldes de uma OUC; (2) para os empreendimentos do Setor Jurídico, cabe a permissão de todos os usos de comércio e serviços, associada à excepcional permissão de adensamento construtivo e da potencial isenção das contrapartidas da operação, assim como a intenção de que sejam construídos, operados, mantidos e conservados via PPP; além de (3) previsão de investimentos em melhorias de infraestrutura. O perímetro, em sim, torna-se atrativo aos investimentos privados.

Por outro lado, a OUC-JB reserva impactos severos às áreas do entorno ocupadas por população de baixa renda, que parecem associados à forma como a pobreza poderia repercutir negativamente no processo de transformação da cidade em mercadoria de luxo. Nas palavras de Vainer (2000, p.82):

A transfiguração da pobreza em *ambiente* foi explicitamente formulada pelos catalães [consultores do planejamento estratégico], quando incluíram no que chamam de *entorno social* “o peso da pobreza”. Os pobres são *entorno* ou *ambiente* pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infra-estruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado.

Nesse sentido, antes de tratar dos potenciais impactos da operação nas áreas habitadas por população de baixa renda, cabe salientar que o Polo Jurídico concentraria as sedes dos órgãos do Poder Judiciário estadual, enquanto os imóveis atualmente ocupados por estes órgãos no centro histórico da cidade dariam lugar aos juzizados especiais que atendem, majoritariamente, os usuários de baixa renda da justiça estadual. Essa escolha locacional foi justificada, pelo então presidente do TJPE, no fato de que o “centro [bairro de Santo Antonio] oferece uma estrutura de transporte coletivo que garantiria ao usuário de baixa renda a sua ida aos juzizados”, justificativa que carece do aprofundamento a seguir.

A área Coque / Joana Bezerra, onde o Polo Jurídico seria construído, fica às margens de uma das principais estações de metrô e baldeação intermodal da cidade que conecta o centro da cidade à Região Metropolitana, que, atualmente, está sendo reformada e ampliada pela iniciativa do Governo do Estado de Pernambuco. Segundo a página eletrônica do Consórcio de

Transporte Grande Recife, o Terminal Integrado de Joana Bezerra é um dos principais terminais do Sistema Estrutural Integrado. Não parece haver dificuldade alguma para o acesso dos usuários de baixa renda aos juizados especiais caso estes viessem a ser implantados na área Joana Bezerra – sem o menor prejuízo ao intuito principal de um Polo Jurídico de concentrar as atividades do setor para facilitar o acesso de todos os usuários aos serviços da justiça estadual. Todavia, a escolha locacional quanto a quais atividades iriam para o novo Polo Jurídico e quais atividades dariam nas atuais instalações no centro histórico indicam que o Polo Jurídico tem usuários desejáveis específicos, que não inclui a população de baixa renda usuária da prestação jurisdicional do Estado. Não parece haver lugar para a pobreza nesse “novo centro urbano” do Recife.

E, finalmente, quanto à população de baixa renda previamente residente no perímetro da operação são propostas: (1) relocação para dar lugar às melhorias do sistema viário, no caso da ZEIS Coque, (2) relocação para dar lugar a um Centro de Referência Ambiental, no caso da Vila Brasil, (3) ocupação de boa parte do terreno de frente d’água, não edificado, inserido no perímetro da ZEIS, para atender a demandas estaduais (e não da comunidade), com parâmetros urbanísticos que abririam precedentes temerosos para intervenção em ZEIS. Em relação aos demais riscos e impactos negativos, assim como demandas pré-existentes, o plano da operação não apresentou o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, exigido pelo Estatuto da Cidade.

Esses resultados reforçam a compreensão de que o **interesse público**, associado à democratização do serviço da justiça estadual, reveste expressivos **interesses econômicos** no perímetro da operação e no seu entorno, ao passo que tende a substituir um **interesse social** anteriormente legitimado, a habitação de interesse social. Nesse sentido, as transformações espaciais e simbólicas propostas no âmbito da OUC-JB assemelham-se a processos de preparação de cidades para competir pela atração de negócios e investimentos, aos moldes do Planejamento Estratégico.

6 CONCLUSÕES

A presente dissertação se debruçou sobre um plano, uma intenção de viabilizar a primeira lei de OUC aprovada no Recife – a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra. Tratou, sobretudo, de um plano em estágio inicial e aparentemente “adormecido” – mas não revogado. As conclusões apresentadas limitam-se, portanto, aos fatos e tendências observados e a algumas conjecturas, podendo uma retomada e implementação do Plano da OUC-JB tomar um sentido completamente distinto do que foi estudado até aqui.

O trabalho partiu do princípio de que era possível a complementaridade (e não antagonismo) entre dois paradigmas de planejamento distintos: o primeiro, orientado para efetivação do direito à cidade e da sua função social, consoante com o Estatuto da Cidade; o segundo, associado à produção da cidade como “mercadoria” de acordo com o “receituário” do Planejamento Estratégico.

O instrumento OUC, conforme enunciado no Estatuto da Cidade, parece sugerir essa complementaridade uma vez que permite alavancar transformações urbanísticas de áreas degradadas por meio de parcerias entre os setores público e privado, além de prever a participação da população na formulação e no controle da operação. Esses pontos são perfeitamente cabíveis tanto na agenda estratégica quanto na plataforma do direito à cidade, o que torna o instrumento potencialmente ambivalente com relação à ambas. Contudo, a reflexão teórica sobre o tema, associada às críticas que antecedem sua inclusão no Estatuto da Cidade, revela tendências na sua utilização em alguns municípios brasileiros: as operações urbanas podem estar sendo utilizadas viabilizar interesses econômicos e mercadológicos, em detrimento dos interesses públicos e sociais que as justificam.

Diante desse quadro, em 2010, a OUC-JB foi anunciada e aprovada como um projeto de inegável interesse público, por supostamente conciliar a intenção de garantir o pleno acesso à prestação jurisdicional do Estado às tão almejadas melhorias de condições de vida para as famílias da ZEIS Coque. A pouca expressividade da participação do setor privado, apesar de contrariar a natureza do instrumento OUC, configurou a aparente atipicidade da do Plano da OUC-JB, em relação às demais experiências de utilização do instrumento OUC Brasil afora. Teria o Recife alcançado um formato de OUC que, finalmente, expressasse a tão perseguida relação “*ganha-ganha-ganha*” entre poder público, setor privado e sociedade civil, capaz de efetivar o direito à cidade, conforme enunciado no Estatuto da Cidade? Ou seria mais um caso que tende ao favorecimento de interesse privados na produção do espaço urbano?

O objetivo central do trabalho foi analisar em que medida o Plano da OUC-JB pode ser relacionado à potencial efetivação do direito à cidade (conforme enunciado no EC) *paripassu* à lógica da produção da cidade-mercadoria (associada ao Planejamento dito Estratégico), a fim de compreender como o caso em foco se comporta diante de agendas e plataformas essencialmente distintas. Duas diretrizes do EC foram adotadas como marco referencial da plataforma do direito à cidade – especificamente a **gestão democrática com participação da população** na formulação de planos de desenvolvimento urbano e a **justa distribuição dos benefícios e ônus** do processo de urbanização. Como referencial da agenda da cidade-mercadoria, serviram as analogias oferecidas por Vainer (2000) que sintetizam o receituário do Planejamento Estratégico – especificamente a **cidade-pátria, cidade-empresa, e cidade-mercadoria**.

A dissertação se propôs a responder três perguntas específicas: (1) em que medida as transformações urbanísticas propostas no Plano da OUC-JB visam à justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida correspondem à produção das condições materiais e simbólicas da cidade-mercadoria (aos moldes do Planejamento Estratégico)? ; (2) em que medida a origem e disponibilização de recursos necessários para viabilizar as transformações urbanísticas propostas no Plano da OUC-JB visam à justa distribuição dos ônus do processo de urbanização (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida corresponde à produção das condições institucionais da cidade-empresa (aos moldes do Planejamento Estratégico)? ; (3) em que medida o processo de formulação, aprovação e alteração do Plano da OUC-JB respeita a gestão democrática com participação da população (conforme diretriz do Estatuto da Cidade) e em que medida corresponde à produção das condições sociais da cidade-pátria (aos moldes do Planejamento Estratégico)?

O itinerário metodológico foi organizado em três etapas, a primeira exploratória, a segunda descritiva e a terceira analítica. O primeiro passo foi o aprofundamento teórico a respeito dos referidos paradigmas de planejamento a fim de identificar tanto os pontos de distinção entre eles, como as possíveis complementaridades a partir do instrumento OUC – conforme apresentado no Capítulo 2 – *Cidade para quem?* e Capítulo 3 – *Referencial para análise de um instrumento ambivalente*.

O Capítulo 4 – *De alagado à ilha de primeiro mundo*, essencialmente descritivo, apresentou a área objeto da OUC-JB e sua relação com o entorno, como pano de fundo sobre o qual a operação foi proposta. Evidenciou que a área Coque / Joana Bezerra vem sendo objeto

de conflitos de interesses que antecedem e, portanto, independem dos estímulos recentemente propostos pela OUC-JB. A cessão do terreno da União ao Município, em 1979, foi justificada pela precária ocupação da área por famílias de baixa renda desde o início do século XX, o que demandava atenção do poder público. Contudo, nos termos do contrato, o objetivo da cessão foi a execução de um projeto urbanístico (não especificado) em um prazo de cinco anos. Já no ano seguinte à cessão, foi apresentado o projeto para um Centro Administrativo de Pernambuco, o que anunciava a intenção de dar à área o uso institucional voltado à escala estadual e não ao atendimento das demandas locais, conforme justificativa do pedido de cessão do terreno.

A década de 1980 mudou os rumos da política urbana brasileira, tendo o Recife contribuído para esse contexto com relevantes experiências, dentre as quais, a declaração de áreas ao exemplo do Coque como ZEIS, desde 1983. Entretanto, apesar da proteção legal (que, de fato, só veio a ganhar efetividade em 1987 com a criação do PREZEIS), as pressões para a remoção dessas famílias se acentuaram, tanto pelas características e potencial da área, em si, como pela dinâmica do entorno. Contudo, talvez a única tentativa de substituir o uso de interesse social por um uso de interesse explicitamente econômico tenha sido a intenção de implantação de um shopping center, poucos meses depois da declaração da área como ZEIS. Depois disso, as demais pressões sobre essas famílias refletiram majoritariamente o interesse público, tais como instalação de metrô, expansão e melhoria de infraestrutura e, em 1997, com o concurso para o Novo Fórum do Recife, foi retomada a intenção de ocupar a área com o uso institucional estadual, a partir daí já voltado ao Poder Judiciário. Desde muito antes da OUC-JB ser proposta, o “interesse público” já se mostrava como um risco ao direito à cidade das famílias do Coque. Esse ponto será retomado adiante.

O Capítulo 4 caracterizou, ainda, os conflitos fundiários pelo domínio útil do terreno, sobre os quais se manifestaram a SPU/PE em favor das famílias de baixa renda residentes na área, o Executivo municipal em favor do Polo Jurídico e, por fim, o Governo do Estado (via Secretaria Executiva de Desapropriações) em favor de “terceiros” a quem parte do terreno havia sido aforado antes mesmo da cessão ao Município. A razão para conflitos dessa natureza se mostra mais clara quando observada a dinâmica do entorno. O Capítulo apresentou o mapeamento das intervenções pontuais e grandes projetos urbanos implantados e/ou planejados (salientando a possibilidade de estarem articulados entre si), evidenciaram que a OUC-JB está inserida em uma área que concentra investimentos públicos e privados com vistas a produção de uma “ilha de primeiro mundo” em pleno Recife. Trata-se do fragmento de cidade que, em um quadro de competição interurbana, torna-se imagem-síntese que pode alimentar o marketing

externo para atração de negócios e investimentos. Nesse contexto, a área da operação é, justamente, o terreno público não edificado, na frente d'água, bem servido de infraestrutura, nos arredores de uma área parcialmente ocupada por população de baixa-renda. Nas palavras do prefeito proponente da OUC-JB, ao apresentar a proposta à imprensa – antes mesmo que essa fosse apresentada aos vereadores, muito menos à população, o que dá ao evento o tom de surpresa e espetáculo, como em lançamentos de empreendimentos imobiliários – o Polo Jurídico foi colocado como “âncora” de um “novo centro urbano”, que surge nas proximidades de um polo empresarial, polo médico, hotéis, aeroporto, um recém-inaugurado shopping center, assim como relevantes projetos para empreendimentos imobiliários. Nesse novo centro, não parece caber a velha reivindicação pela moradia central de interesse social.

O Capítulo 5 – *A OUC-JB entre o direito à cidade e um Recife-mercadoria* – buscou, primeiramente, relacionar o Plano da OUC-JB com as duas diretrizes do Estatuto da Cidade, já referidas – a gestão democrática e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Caracterizou quem ganharia e quem perderia com o Plano da OUC-JB, quem pagaria por esses potenciais ganhos e perdas e quem participou e decidiu a esse respeito.

O item 5.1 – *Quem participou? Quem decidiu?* – evidenciou que o Plano da OUC-JB foi formulado, proposto, alterado e aprovado pelos representantes do Poder Executivo e Legislativo municipal apesar da inexistência de estudos prévios de impacto que deveriam embasar o processo decisório, e que esse processo se deu sem participação popular, o que configura o **desrespeito à diretriz do EC que dispõe sobre a gestão democrática por meio da participação da população na formulação de planos de desenvolvimento urbano.**

Com relação à distribuição dos ônus, o item 5.2 – *Quem pagaria?* – evidenciou que a viabilidade da operação depende majoritariamente de recursos públicos, uma vez que: (1) o terreno objeto da operação é público, disponibilizado para a operação por parte do Executivo municipal (sem o prévio assentimento da SPU/PE); (2) o mecanismo para exigência de contrapartidas foi totalmente desmantelado diante de um quadro de isenção generalizada – apesar da concessão de generosos parâmetros urbanísticos com impactos no valor do solo e de sobrecarga na infraestrutura, para além do perímetro da operação – o que implica no comprometimento de recursos públicos sob pena de inviabilizar a operação e (3) o Município é o único parceiro explicitamente responsabilizado por todas as obras e intervenções propostas.

A participação do setor privado nos ônus da operação poderia se dar por meio da PPP do Judiciário que, apesar de não ter se configurado e apesar da expressa deliberação proibitiva do Conselho Nacional de Justiça, previa a construção, operação, manutenção e conservação do

empreendimento Polo Jurídico. Notáveis exceções urbanísticas seriam concedidas a esse empreendimento, a reboque do uso (não exclusivo) voltado à prestação jurisdicional do Estado: (i) utilização gratuita do terreno, (ii) generosos parâmetros urbanísticos, (iii) isenção de contrapartidas e (iv) a permissão de todos os usos de comércio e serviço (para garantir o interesse privado na PPP). A participação de investidores privados nos ônus da operação encontra-se, ainda, indefinida.

Nesse sentido, o Plano da OUC-JB mostra-se como um curioso tipo de “Parceria Público-Pública” que, além de não ser autofinanciável, implica em novas demandas por recursos públicos. A utilização do instrumento OUC, nesse caso (ou até o presente momento), não pode ser justificada nem como estratégia para promover a participação do setor privado no financiamento de desenvolvimento urbano nem, tampouco, como mecanismo para recuperação de mais-valia fundiária.

Sobre os potenciais benefícios (e perdas) propostos no plano de operação, o item 5.3 – *Quem ganharia, quem perderia?* – evidenciou que, para além dos benefícios aos órgãos voltados à prestação jurisdicional do Estado e a uma parte de seus usuários, o Plano da OUC-JB: (1) propõe benefícios públicos questionáveis – associados à permissão de adensamento construtivo e à previsão de investimentos em infraestrutura, os quais revestem expressivos interesses econômicos inclusive para além do perímetro da operação; (2) implicaria em severos impactos sobre a população de baixa renda – tais como (i) a remoção involuntária de famílias para dar espaço à implantação de infraestrutura, (ii) ocupação dos terrenos não edificados da ZEIS para o uso do Judiciário Estadual e não para atender às demandas sociais da comunidade local, (iii) alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo ferindo os princípios do PREZEIS; (3) para o centro histórico – onde atualmente funcionam vários órgãos do Judiciário que seriam relocados para o novo Polo Jurídico – o plano acentua os riscos de esvaziamento e iminência de desvalorização imobiliária, que deve ser acompanhada com cautela por tratar-se de uma das novas frentes do mercado imobiliário. Um “*déjà vu*” na política urbana brasileira que se resume em benefícios públicos questionáveis, revestindo interesses econômicos, que implicam nas perdas ou sacrifícios “de sempre” para a população mais vulnerável social e economicamente e de baixa relevância estratégica.

Em síntese, o Capítulo 5 evidenciou que a operação (i) propõe benefícios sociais limitados, quem camuflam expressivos interesses privados, além de (ii) abrir temerosos precedentes para intervenção em ZEIS. Demonstrou que (iii) sua viabilidade depende majoritariamente de recursos públicos; além (iv) da distribuição desses ônus e benefícios ter

sido decidida, não surpreendentemente, sem estudos prévios de impacto e (v) por meio de um processo opaco e inacessível à população. O Plano da OUC-JB não observa os princípios da gestão democrática participativa e nem a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e, nesse sentido, afasta-se do enunciado no EC, o que configura não somente um caso de ilegalidade, como de potencial inconstitucionalidade, no sentido contrário ao princípio da função social da propriedade.

O item 5.4 – *Notas sobre o Recife-mercadoria* – explorou os resultados obtidos na primeira fase da análise (em relação às diretrizes do EC) e sua potencial relação com a lógica do Planejamento Estratégico. O subitem 5.4.1 – *Gestão democrática versus Recife-pátria* – evidenciou que o processo decisório por meio do qual o plano foi formulado, alterado, aprovado e apresentado – em função do desconhecimento e encobertamento de seus potenciais impactos negativos – tem sido um fator essencial na tentativa de construção de consenso e legitimação da operação como um projeto de interesse público, o que revela as semelhanças com a lógica da cidade-pátria.

O subitem 5.4.2 – *Distribuição dos ônus versus Recife-empresa* – evidenciou que o comprometimento do poder público municipal, e o seu protagonismo na disponibilização de recursos públicos e na concessão de exceções urbanísticas, são a condição mesma da viabilização da operação – fator determinante da sua insustentabilidade financeira – o que, acrescido aos interesses econômicos e estratégicos da operação, já revela a ação do poder público municipal segundo a lógica da cidade-empresa. O subitem levanta, ainda, (embora sem evidências conclusivas) o questionamento acerca da assimetria na distribuição dos ônus dentre os parceiros públicos – todos entes federativos – envolvidos na OUC-JB, que deve ser considerada em estudos futuros. Estaria essa assimetria relacionada à potencial interferência dos órgãos do Poder Judiciário estadual no andamento dos projetos de impacto e de natureza estratégica no Recife, uma vez que estes seriam os principais beneficiados com plano da operação em foco? Como será retomado adiante, este e outros pontos permanecem como considerações para estudos futuros.

O subitem 5.4.3 – *Distribuição dos benefícios versus Recife-mercadoria* – permitiu concluir que os ganhos e perdas propostos no plano, particularmente quando associados à dinâmica imobiliária do entorno, assemelham-se aos processos de preparação das cidades para a competição por negócios e investimentos, com ênfase na previsão de investimentos viários, permissão de adensamento construtivo à margem d'água, refletindo “imagens do sucesso” de

centros do poder, enquanto, ora evitando, ora removendo, trata da pobreza existente no perímetro.

Contudo, a OUC-JB se justificaria em função de um interesse público que traria benefícios para “todo” o Recife, região metropolitana e, até, do estado de Pernambuco. Em outras palavras – como as referências da “cidade-pátria-empresa-mercadoria” ajudam a explicar – trata-se de uma operação de interesse público que, com o respaldo do poder público local, camufla relevantes interesses privados, contribuindo para validar um “interesse único da cidade”, em detrimento de um interesse social anteriormente legitimado.

Essa dissertação conclui que, além de se afastar do enunciado do EC – adotado, neste trabalho, como o marco referencial da plataforma do direito à cidade – o Plano da OUC-JB, até o presente estágio da experiência, se aproxima da lógica do Planejamento Estratégico, especificamente da preparação das condições sociais, institucionais, materiais e simbólicas para a produção de um “Recife-mercadoria”.

* * *

Restam, todavia, questionamentos que devem ser considerados em estudos futuros, que venham a observar a OUC-JB em outra fase de sua implementação, ou mesmo outros projetos dessa natureza. O primeiro deles é buscar entender a razão para a utilização do instrumento OUC no caso em foco. Teria sido para inserir na dinâmica desse mercado um terreno público de estimado potencial para negócios imobiliários? Teria sido para alcançar os excepcionais parâmetros construtivos, muito além dos máximos permitidos para área? Ou, simplesmente, para permitir a cooperação entre entes federativos (antes que a decisão do CNJ inviabilizasse essa possibilidade, por entender que parcerias dessa natureza podem comprometer a separação dos três poderes)?

Quanto à separação dos poderes, destaca-se a centralidade de órgãos do Poder Judiciário Estadual no âmbito de um plano proposto e aprovado pelos poderes Executivo e Legislativo municipal. Um dos questionamentos a esse respeito, já apresentado ao longo do texto com mais indícios, buscou relacionar a concessão de generosos benefícios e exceções urbanísticas a alguns órgãos do Poder Judiciário estadual – tais como o Tribunal de Justiça e o Ministério Público – com a potencial interferência destes órgãos nos projetos urbanos de impacto e de natureza estratégica na cidade. Dessa maneira, estudos futuros poderão aprofundar quais teriam sido os interesses do Poder Público municipal em conceder estes benefícios? Teria

sido uma tentativa de amenizar obstáculos institucionais que pudessem vir a dificultar a produção das condições a construção de um Recife-mercadoria?

Cabe lembrar, como faz Maricato (2007), que as forças globais não podem se submeter ao ritmo ou incertezas das instituições democráticas nacionais e, ainda, que um dos movimentos para a produção da cidade-mercadoria é a construção de uma imagem-síntese que a projete externamente como um destino seguro para investimentos. Nesse sentido, qual seria a relevância simbólica da OUC-JB/Polo Jurídico na construção da imagem do Recife? Uma cidade onde até o judiciário cede à lógica dos mercados imobiliários? Seria um anúncio às forças e interesses capitalistas de que, no Recife, o ritmo ou as incertezas das instituições democráticas estão “sob controle” e tendem a favorecer os interesses mercadológicos?

Acrescentam-se, a esse quadro, as inquietações quanto às coincidências (acidentais ou não) no final do ano de 2012: (1) os representantes do Judiciário estadual deram início às reuniões com as empresas interessadas na PPP do Judiciário; (2) o Executivo municipal assinou os termos de anuência para cessão do terreno aos órgãos do Judiciário estadual; (3) o Executivo municipal submeteu à apreciação da Câmara o PLE 022/2012, com a proposta para aumentar o coeficiente de aproveitamento dos empreendimentos do Setor Jurídico e isentá-los das contrapartidas da operação. A correlação entre estes fatos precisa, ainda, ser esclarecida, assim como a relação com os demais acontecimentos simultaneamente em curso na esfera de aprovação e discussão de projetos de impacto, tais como o Projeto Novo Recife no Cais José Estelita.

Algumas propostas do referido PLE merecem atenção e não foram discutidas nessa dissertação, a saber: (a) eliminação dos limites temporais para apresentação de projeto, licenciamento e início das obras dos empreendimentos do Setor Jurídico; (b) supressão da exigência de parecer do Instituto Pelópidas Silveira (coordenador da operação pela Prefeitura) na análise especial dos projetos apresentados dentro do perímetro da operação; (c) revogação da análise jurídica referente a qualquer questionamento da operação pela Procuradoria do Município; (d) revogação da exigência de pareceres de outros órgãos públicos, como a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU) e Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); (e) revogação e anulação de projetos aprovados e alvarás expedidos para construção em imóveis dentro do perímetro da operação.

Em diversos momentos a dissertação se absteve de estimar a ordem de grandeza de alguns custos e benefícios econômicos que poderiam decorrer da implementação do Plano da OUC-JB por não dispor de subsídios suficientes para tal. Será interessante considerar, em

estudos futuros, os potenciais impactos de sobrecarga na infraestrutura que decorreriam da permissão de adensamento construtivo (para uso institucional, dissociado do uso habitacional), assim como os potenciais impactos de valorização imobiliária que estariam atrelados tanto a esse adensamento quanto à previsão de intervenções viárias para acomodá-lo.

Também devem ser consideradas as peculiaridades da produção imobiliária em terrenos públicos, assim como a sua possível exploração econômica. A quem caberia o benefício econômico associado à utilização gratuita de terrenos públicas, que interfere sobremaneira no custo da produção imobiliária? Em se tratando de um Polo Jurídico para órgãos Poder Judiciário estadual, por que razão teria sido descartado o uso de terrenos de propriedade ou disponíveis ao estado de Pernambuco?

Este trabalho lança, ainda, breves considerações para a prática do planejamento e para a política urbana, apresentadas na forma de questionamento. Quais deveriam ser os casos passíveis de isenção de contrapartida em uma OUC? Quando a contrapartida deve ser exigida dos parceiros públicos e/ou de empreendimentos públicos em uma OUC? Haveria algum impedimento ou benefício relacionado ao uso de PPP atrelado à uma OUC, quando este segundo instrumento, em si, é definido como um conjunto de intervenções que já envolve parceiros públicos e privados? Em caso de isenção de contrapartida para o empreendimento público a ser construído/operado por meio de uma PPP, como prevenir que essa isenção venha a ser um benefício direto/não computado para o parceiro privado da parceria? Ainda em casos de isenção de contrapartida para os empreendimentos públicos que usufruam de potencial adicional de construção, como lidar com o impacto de sobrecarga na infraestrutura e no valor do solo atrelado à permissão de adensamento? Haveria algum mecanismo para vincular temporalmente a concessão de benefícios urbanísticos e a mitigação dos impactos dela decorrentes ou, ainda, a provisão de habitação de interesse social e demais ações de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e as obras de interesse econômico no âmbito da operação?

Seria a OUC-JB um dos exemplos de um novo modelo de OUC que – diferentemente daquele em que o interesse mercadológico / imobiliário privado é ponto nodal e explícito da intervenção (a exemplo das operações urbanas para construção obras viárias, seguidos de grandes edifícios empresariais em áreas já valorizadas da cidade) – consiste em intervenções protagonizadas pelo poder público como usuário da área da operação, alavancando processos de renovação urbana e valorização imobiliária? Seira esse um modelo de OUC em que equipamentos e serviços públicos servem como “âncora” de novas centralidades, criando a

densidade e dinâmicas específicas capazes de atrair investimentos privados para determinada área da cidade?

* * *

Um último ponto, talvez na interface de considerações para políticas urbanas e considerações para estudos futuros, surgiu apenas na reta final dessa dissertação e, portanto, não consta no seu corpo principal. O caso da OUC-JB suscita algumas semelhanças com outros acontecimentos passados no Recife que remetem à epígrafe deste trabalho.

No sábado 29 de julho de 1944, exatos 71 anos antes dessa noite em que se encerra essa dissertação⁸¹, o jornal carioca *A Noite* exibia matéria de página inteira intitulada “*A Campanha Heroica contra o Mocambo*”⁸², que apresentava relatório de cinco anos de atuação da Liga Social Contra o Mocambo⁸³ do Recife. O subtítulo colabora para a compreensão do conteúdo: “(...) *uma grande área já recuperada – desapropriação dos terrenos alagadiços, a última providência para a redenção de uma vasta zona*”. O texto continua:

A solução desse problema social caracteriza e define o governo do interventor Agamemnon Magalhães, voltado para as necessidades coletivas e para o bem comum. Ninguém jamais recusaria aplaudir e enaltecer uma campanha de tamanho porte, que ultrapassou as fronteiras do Estado e tem recebido de tantos quantos o visitem, os encômios mais entusiásticos (...) unânimes em proclamar a grandeza moral e cristã desse movimento, o maior que, sob o aspecto social, se faz em todo o território nacional. (...) E o que é mais notável salientar é o despertar dessa consciência social, que uniu o poder público e a iniciativa particular para a realização de uma obra comum, visando o soerguimento humano de classes menos favorecidas, a política da casa própria, a elevação do nível de vida e a renovação da paisagem urbana.

O trecho seguinte, “A prefeitura do Recife e a campanha contra o mocambo”, faz referência à participação da Prefeitura na campanha protagonizada pelo Governo do Estado, assim como o envolvimento de “homens de bem” nesta “campanha heroica”:

Uma legislação protetora vem concedendo favores e isenções às empresas e particulares que estão construindo no Recife, enquanto que a Diretoria de

⁸¹ Não deve ser surpresa para ninguém. Findo o prazo, finda-se a dissertação, com todas as dores e todos os estímulos de não se ter descoberto “tudo” a tempo.

⁸² Disponível na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional em <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=348970_04&pagfis=28388&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader#> Acesso em 26 jul. 2013.

⁸³ “No âmbito da Política de Erradicação dos Mocambos foi fundada a Liga Social Contra o Mocambo - entidade privada, de caráter humanitário, ligada à Secretaria de Saúde Pública - destinada a promover a extinção dos mocambos e a incentivar a construção de casas populares ‘dotadas de condições higiênicas e de fácil aquisição’. (SOUZA, 2004)

Reeducação e Assistência Social, pelos seus Centros Educativos, Salas de Costura e serviço médico-social, vem prestando a mais efetiva assistência às populações dos mocambos e vilas operárias.

Ao longo de toda a notícia de 1944, ficam claras as semelhanças entre os velhos discurso e prática e as “novas” feições do planejamento, hoje, hegemônico. As necessidades coletivas, o apelo social, “uma legislação protetora que vem concedendo favores e isenções às empresas e particulares”, o “despertar dessa consciência social que uniu o poder público e a iniciativa particular para a realização de uma obra comum, visando o soerguimento humano de classes menos favorecidas, a política da casa própria e a elevação do nível de vida e a renovação da paisagem urbana” e, enfim, a boa imagem da cidade/estado e os aplausos que ultrapassam fronteiras, têm se repetido – não no sentido de continuidade, mas de recorrência – desde a Liga Social Contra o Mocambo em 1944 até a OUC-JB em 2010.

Ademais, poderão vir a ser correlacionados com maior precisão o fato de que algumas áreas da cidade, ora desapropriadas através da Liga, hoje serem objeto de notáveis projetos imobiliários, tais como o entorno da Avenida Cruz Cabugá e o Projeto da Vila Naval – com o curioso detalhe de que, nesse meio-tempo, a área ficou “resguardada” por equipamentos sedes de órgãos públicos nacionais e estaduais como o Departamento de Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e a Vice-Governadoria do Estado.

Não parece ser a primeira vez que o uso público institucional pode ser correlacionado com o sacrifícios de famílias de baixa renda que lutam pela sua moradia em zona central do Recife, seguido de ações de explícito interesse mercadológico – mesmo que o lapso de tempo dificulte a compreensão; assim como também não é novidade a concessão de “favores e isenções às empresas e particulares que estão construindo no Recife”, enquanto o poder público “amortiza” os impactos ou “repara os danos” do desenvolvimento urbano de um Recife do valor de troca; em um Recife que, há tempos, faz-se mercadoria.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Luís Carlos Fernande. CEPACs – Certificados de potencial adicional de construção: a experiência de São Paulo. In: CUNHA, Egláísa Micheline Pontes; CESARE, Claudia M. (Org.). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ALFONSIN, B. M. Operações Urbanas Consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. (Coord.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALBUQUERQUE, M. Z. A.; GOMES, E. T. A. Reflexões sobre vetores do atual processo de reprodução do espaço urbano no Recife. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2013.
- ARCHITECTURAL ASSOCIATION GRADUATE SCHOOL / UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. **Housing as Urbanism: Minha Casa Minha Vida: Habitação Social e Intervenção Urbana (III Workshop Internacional de Desenho Urbano)**. Housing and Urbanism Programme, Architectural Association Graduate School / Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano-MDU, Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. Abril, 2014.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9284 – Equipamentos Urbanos**. 1986.
- AUGOL, Phylipe. Entenda os lucros da Prefeitura e da Infosolo com o lançamento do ‘Estacionamento Rotativo’ em Palmas. **Blog do Eduardo Azev**. Disponível em: <https://eduardoazev.wordpress.com/2015/02/05/entenda-os-lucros-da-prefeitura-e-da-infosolo-com-o-lancamento-do-estacionamento-rotativo/> Acesso em 15 maio 2015.
- BALBIM, Renato (coord). **Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. Ministério das Cidades / Agência Espanhola de Cooperação Internacional – AECI. Brasília, 2008.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO / EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE. PROMORAR – BNH. **Levantamento socio-econômico de Coque, Recife-PE**. Relatório Final, [1984?].
- BASSUL, José Roberto. **Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade**. In: Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade, Porto Alegre-RS, outubro de 2011.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade. Qual ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- BERNARDINO, Iana; LACERDA, Norma. Centros históricos brasileiros: tensões entre a obsolescência imobiliária e a construção de novas espacialidades. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

BIONDI Pablo Acumulação por Espoliação e Direitos Sociais: Crítica do Reformismo. **Revista Crítica do Direito**, v.13, n.1, 2011.

BORJA, Jordi (Org.). Barcelona. **Un modelo de transformaciónurbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.

BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaço e Debates**, ano XVI, n. 39, 1996.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Serviço do Patrimônio da União – Delegacia de Pernambuco. **Processo Nº 0480-09891/1979**. Contrato de Cessão sob regime de aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. 05 de outubro de 1979.

BRASIL. Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE. **Ofício nº 362/2013 – SPU/PE/MP ao Prefeito do Município do Recife**. Assunto: Ofício Nº387 GAB/Prefeito de 11/10/2012. 06 de fevereiro de 2013. (SPU/PE, 2013a)

BRASIL. Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE. **Ofício n.º 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Coque (R)Existe**. Assunto: Resposta ao requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre a dominialidade da Ilha Joana Bezerra Coque – Referência: Processo Administrativo Nº4078.019011-49. 05 de setembro de 2013. (SPU/PE, 2013b)

BRASIL. Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco – SPU/PE. **Ofício nº3024/2013 – SPU/PE, à Secretaria de Habitação da Prefeitura do Recife**. Assunto: Informações sobre o domínio da União da área correspondente à Zeis Coque/Joana Bezerra – Referência: Processo Administrativo Nº4078.019011-49. 12 de setembro de 2013. (SPU/PE, 2013c)

BRITO, 2013. Vila Brasil, o retrato do Recife? Não, o retrato do Brasil. **Blog do Jamildo**. 04/06/2013. Disponível em <<http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/06/04/vila-brasil-o-retrato-do-recife-nao-o-retrato-do-brasil/>> Acesso em 15 jul. 2015.

CAI embargo de obra em Apipucos. **Diário de Pernambuco**. Fonte: Associação do Ministério Público de Pernambuco em 21/03/2013. Disponível em: <<http://www.promad.adv.br/noticias/amppe/103678/cai-embargo-de-obra-em-apipucos---diario-de-pernambuco-Ultimas>> Acesso em 15 jul. 2015.

CAMPANHA Heróica contra o mocambo. **A Noite**. 29 jul. 1944. Disponível em http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=348970_04&pagfis=28388&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader# Acesso em 12 jul. 2015

CARDOSO, Adauto. Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: VIII Encontro nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPUR, 1999. Disponível em <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1859/1826>> Acesso em 20 jan. 2015.

CASTRO, Luiz. **Operações urbanas em São Paulo. Interesse público ou construção especulativa do lugar.** 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – FAUUSP, São Paulo, 2006.

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

CISNEIROS, Leonardo. Pedido de Informação – SEMOC – Documentos Polo Jurídico. **Blog Direitos Urbanos.** Disponível em <https://direitosurbanos.wordpress.com/2013/04/24/pedido-de-informacao-municipio-do-recife-semoc-201300002330280/>> Acesso em 28 jul. 2015.

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo.** São Paulo: 2004. (p.23-60)

COMPANS, Rose. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade? In: ACSELRAD, Henry (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2009

CONSELHO de Desenvolvimento Urbano aprova Projeto Novo Recife. **Portal G1 PE.** 28/12/2012. Disponível em <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/12/conselho-de-desenvolvimento-urbano-aprova-projeto-novo-recife.html>> Acesso em 27 jul. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (BRASIL). **CNJ decide que instrumento das PPPs não deve ser usado por órgãos do Poder Judiciário.** 13/03/2014 Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27926cnjdecidequeinstrumentodaspppsnaodeveserusadopororgaosdopoderjudiciario>> Acesso em 10 jan. 2015.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte.** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – IGC/UFMG, Belo Horizonte, 2010.

COTA, Daniela Abritta. A Parceria Público-Privada na política urbana brasileira do século 21: entre a cidade-mercadoria e o direito à cidade. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPUR, 2011.

COTA, D. A.; FERREIRA, T. M. A.. Parceria Público-Privado aplicada ao urbano no contexto da gestão democrática: a operação urbana em Belo Horizonte. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. **Anais...** Belém: UFPA, 2007.

CYMBALISTA, Renato. **Dicas Instituto Pólis N°192**. Estudo de Impacto de Vizinhança. Instituto Pólis, 2001. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/634/634.pdf>> Acesso em 03 maio 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110.

DUQUE, Débora. Prefeito altera projeto que cria Polo Jurídico. **Blog do Jamildo**. Postado em 24 de novembro de 2012. Disponível em <http://jc3.uol.com.br/blogs/blogjamildo/canais/noticias/2012/11/24/prefeito_altera_projeto_que_cria_polo_juridico_142112.php> Acesso em 20 mar. 2013.

ENTIDADES - justiça impedirá shopping. **Jornal Diário de Pernambuco**. 24 mar. 1985; Caderno Cidade. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>> Acesso em 20 mar. 2013.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERRAZ, A. A. M. C. Considerações sobre interesse social e interesse difuso. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 6, p. 33-46, fevereiro/2010

FERREIRA, Francisco Ludermir. **Dos alagados à especulação imobiliária**: Fragmentos da luta pela terra na comunidade do Coque. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001

FIX, Mariana. **São Paulo Cidade Global**. Fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos. Os megaeventos: a cidade mercadoria e as violações de direitos humanos. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, v.19, n.2, p.49-59, 2013.

FUNDAÇÃO OSCAR NIEMEYER. **Centro Administrativo de Pernambuco**. Disponível em <<http://www.niemeyer.org.br/obra/pro250>> Acesso em 13 jul. 2015.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; CESARE, Cláudia M. (Org.). **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, M. O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 39-51.

FURTADO, Fernanda. Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. In: X Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

G9 EDUCAÇÃO CONSULTORES ASSOCIADOS. **Estacionamento**: um negócio da China! – e do Brasil, dos EUA, da Índia... 30/08/2010 Disponível em <<http://g9investimentos.com.br/artigos/ler/75/estacionamento-um-negocio-da-china-e-do-brasil-dos-eua-da-ondia.html>> Acesso em 15 maio 2015

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, a.16, n.39, p.48-64, 1996.

HARVEY, David. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le 'post-modernisme' dans la grande ville americaine. **Futur Antérieur**, n.29, p.121-145, 1995.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. London: Verso, 2012

IMPLANTAÇÃO de shopping reduziria desemprego. **Jornal Diário de Pernambuco**. 23 mar. 1985; Caderno Cidade. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>> Acesso em 20 mar. 2013.

JUSTIÇA embarga obra de edifício em Apipucos. **Diário de Pernambuco**. 28/02/2013. Disponível em <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2013/02/28/interna_vidaurbana,425850/justica-embarga-obra-de-edificio-em-apipucos.shtml> Acesso em 01 jul. 2015.

LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. São Paulo: São Paulo: Documentos, 1969. 133p.

MARCUSE, P.; The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post fordism. **Urban Affairs Review**. U.S. City, v.33, n. 2, nov., 1997.

MARICATO, Ermínia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Org). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Revan: 2007.

MARICATO, Ermínia. 2010. O Estatuto da Cidade Periférica. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Ermínia & FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.); FABRIS, Sergio Antonio (Ed.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as 12 cidades brasileiras. Porto Alegre / São Paulo, 2002. Disponível em <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html>> Acesso em 01 mar. 2013

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. **Planning Theory**, 2009, p. 8-32. Disponível em <<http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/1/32>> Acesso em 20 jan. 2014.

MIRANDA, L.; MORAES, D.. Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife? In: III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2004, Recife. **Anais...** Recife, IBDU, 2004. Disponível em <<http://ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/congressos-e-seminarios/recife-2004/142.pdf>> Acesso em 30 nov. 2013.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. Dissertação (Mestrado) – FAUUSP, São Paulo, 2009.

MONTANDON, Daniel. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. In: XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007, Belém. **Anais...** Belém, UFPA, 2007.

MONTEIRO, Marília. **Prefeito João da Costa assina termo de doação de terreno para o MPPE**. 29 ago. 2012 – 19h24. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/prefeito-joao-da-costa-assina-termo-de-doacao-de-terreno-para-o-mppe/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=prefeito-joao-da-costa-assina-termo-de-doacao-de-terreno-para-o-mppe> Acesso em 03 maio 2015.

MORADORES aprovam shopping na ilha. **Jornal Diário de Pernambuco**. 03 fev. 1985; Caderno Cidade. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>> Acesso em 20 mar. 2013.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A.. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, jul/dez 2013

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espriada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 203-219, jan./jul. 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, Henry (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM. **Metrôpole Estratégica**. Disponível em <<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/apresentacao9>> Acesso em 27 jul. 2015.

PERNAMBUCO. Procuradoria Geral do Estado. Secretaria de Desapropriações do Governo do Estado de Pernambuco. **Implantação do Viário de Joana Bezerra** – Processo Desapropriação (Apresentação). Agosto, 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria das Cidades. **Secretaria das Cidades, Governo e Prefeitura do Recife anunciam ações integradas para urbanização do Coque.** 12.09.2013. Disponível em http://www2.cidades.pe.gov.br/web/secid/exibir_noticia?groupId=12855&articleId=8314330&templateId=15537> Acesso em 01 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **Maquete idealiza complexo judiciário com novas instalações da ESMAPE.** 03/09/2008. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5500&argumento=sede> Acesso em 01 jun. 2014.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **PPP para construção da sede do TJPE é discutida em nova reunião.** 31/01/2013. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=9009> Acesso em 01 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **TJPE formaliza construção do Parque Jurídico do Recife.** 09/02/2009. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5798> Acesso em 01 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **TJPE apresenta projeto de Parque Jurídico à Prefeitura do Recife.** 02/03/2009. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5843> Acesso em 01 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **TJPE e Prefeitura estudam estacionamento para o Parque Jurídico.** 22/07/2009. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=6117> Acesso em 01 jun. 2015.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **TJPE pretende fechar Parceria Público-Privada para construção de sua nova sede.** 5/11/2012. Disponível em http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=8770> Acesso em 01 jun. 2015.

PORTO DIGITAL, 2005. **Projeto Recife – Olinda.** Núcleo de Gestão do Porto Digital. Período: setembro de 2004 a outubro de 2005. Contrato de Gestão S/N 09/2004 - SDETE / NGPD.

PORTO DO RECIFE. **Projeto Porto Novo participa da transformação do Bairro do Recife.** 27/06/2013. Disponível em <http://www.portodorecife.pe.gov.br/noticia-int.php?id=projeto-porto-novo-participa-da-transformacao-do-bairro-do-recife>> Acesso em 10 maio 2015.

PREFEITO dará licença a shopping da Ilha [Joana Bezerra]. **Jornal Diário de Pernambuco.** 30 jun. 1983; Caderno Cidade. Disponível em: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>> Acesso em 20 mar. 2013.

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

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

RECIFE. **Lei nº 16.113 de 06, de novembro de 1995.** Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências.

RECIFE. **Lei nº 16.176, de 09 de abril de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife.

RECIFE. **Lei nº 16.477, de 22 de fevereiro de 1999.** Dispõe sobre a área de Reurbanização do Pólo de Saúde da Ilha do Leite.

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

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

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

RECIFE. Atlas Municipal de Desenvolvimento Humano no Recife. **IDH-M dentro do Recife vai da África à Noruega.** Orla tem índice mais alto; ilha fluvial tem menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. 2005. Disponível em <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/atlas_recife_idh_bairros.pdf> Acesso em 08 jul. 2015.

RECIFE, Câmara Municipal. **Processo Legislativo do Projeto de Lei do Executivo PLE 3 de 2010.** Dispõe sobre aprovar o plano da operação urbana consorciada joana bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor. "regime de urgência" Disponível em <http://sapl.recife.pe.leg.br/default_index_html> Acesso em 03 maio 2015.

RECIFE, Câmara Municipal. **Emenda Aditiva Nº 01/10 ao PLE 03/10.** Emenda ao Projeto de Lei do Executivo 03/2010. Autor: Vereador Vicente André Gomes. 04/05/2010. Disponível em <http://sapl.recife.pe.leg.br/default_index_html> Acesso em 03 maio 2015.

RECIFE, Câmara Municipal. **Parecer Nº 311/10 ao PLE 03/10.** Rejeita emenda aditiva Nº01/10; aprova o PL03/2010 e Emendas Nº 02, 03 e 04. Autor: Comissão Finanças e Orçamento. 28/06/2010. Disponível em <http://sapl.recife.pe.leg.br/default_index_html> Acesso em 03 maio 2015.

RECIFE, Câmara Municipal. **Processo Legislativo do Projeto de Lei do Executivo PLE 22 de 2012.** Modifica a Lei Nº 17.645/2010. (Lei que aprova o Plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra) Disponível em <http://sapl.recife.pe.leg.br/default_index_html> Acesso em 03 maio 2015.

RECIFE. Prefeitura. / IPEA / PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife**, 2005.

RECIFE. Prefeitura. **Projeto de Lei do Executivo – PLE 03/2010**. Dispõe sobre aprovar o plano da operação urbana consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor. "regime de urgência". Autor: Prefeito do Recife. 26/04/2010. Encaminhado via Ofício nº 212 – GP 22 de abril de 2010. Do Prefeito do Recife ao Presidente da Câmara Municipal do Recife. Disponível em http://sapl.recife.pe.leg.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=20367> Acesso em 03 maio 2015.

RECIFE. Prefeitura. **Projeto de Lei do Executivo Nº 022/2012**. Modifica a Lei 17.645/2010. 19/11/2012. Disponível em http://sapl.recife.pe.leg.br/default_index_html> Acesso em 03 maio 2015.

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

RECIFE. PREFEITURA. **Projetos e Ações / Polo Jurídico – Plano de Massa**. Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/projetos-e-acoas/projetos/polo-juridico/>> Estudo de Plano de Massa Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/wp-content/uploads/P%C3%B3lo-Jur%C3%ADdico.zip>> Acesso em 01 fev. 2014.

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

RECIFE. Prefeitura. Portal da Transparência – Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano. **Pedido de Informação**. Protocolo nº201300002330280. Data do pedido 25/02/2013 – data da resposta via e-mail 30/04/2013, via portal 09/07/2013.

RECIFE. Prefeitura. Portal da Transparência. **Pedido de informação**. Protocolo nº 201500060679993 – data do pedido 25/02/2015 – data da resposta via e-mail 03/03/2015, via portal 04/03/2015.

RECIFE. Prefeitura. **Ofício nº 387 – GAB/Prefeito ao Ilmo Sr. Superintendente do Patrimônio da União do Estado em Pernambuco**. 11 de outubro de 2012;

RECIFE. Prefeitura. **Prefeito apresenta o Projeto de Lei para viabilizar o Polo Jurídico Joana Bezerra**. Disponível em http://www.recife.pe.gov.br/2010/04/13/prefeito_apresenta_projeto_de_lei_para_viabilizar_polo_juridico_na_ilha_joana_bezerra_171404.php> Acesso em 14 jun. 2015.

REDE COQUE VIVO. Disponível em <https://www.facebook.com/RedeCoqueVive>> Acesso em 02 mar. 2013.

REZENDE, Vera; FURTADO, Fernanda. Mini curso 04: implementando a Outorga Onerosa do Direito de Construir no meu município. In: **Seminário Internacional 10 anos do Estatuto da Cidade** (apresentação). Lincoln Institute, Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, Governo Federal, 2011. Disponível em <<http://www.capacidades.gov.br/noticia/18/seminario-internacional-10-anos-do-estatuto-da-cidade>> Acesso em 03 maio 2015.

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

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, n.12, p. 9-25, 2. sem.2004.

RODRIGUES, Arlete. A cidade como direito. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona**, a.11, v. 245, n.33, ago. 2007.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n.2, p.31-50, nov. 2009.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. **Blog da Raquel Rolnik**, 2013. Disponível em <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> Acesso em 01 mar. 2014.

ROLNIK, Raquel. Justiça suspende aplicação da concessão urbanística na área do projeto Nova Luz. **Blog da Raquel Rolnik**. Publicado em 30 de janeiro de 2012. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/01/30/justica-suspende-aplicacao-da-concessao-urbanistica-na-area-do-projeto-nova-luz/>> Acesso em 20 mar. 2013.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas Consorciadas. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades. Anexo: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2010.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.16, p.31-49, jun. 2001

SANDES, Giovanni. PPP até na expansão da Justiça. **Jornal do Commercio**. 18/11/2012. Disponível em <<http://www.segov.pe.gov.br/?q=node/256>> Acesso em 11 jan. 2014.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Habitat International Coalition, 2009. Disponível em <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>> Acesso em 20 jun. 2015.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina:** debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SINDICATO dos Trabalhadores Públicos Federais em Saúde e Previdência Social no Estado de Pernambuco Recife. MPPE solicitará embargo da construção do terminal de ônibus no HGV. **Jornal do Sindsprev.** Outubro 2013. Disponível em <http://www.sindsprev.org.br/siad/samples/php/publicar_arquivo_03/0000002860.pdf> Acesso em 17 jul. 2015.

SINDICATO insiste em shopping center. **Jornal Diário de Pernambuco.** 14 maio 1985; Caderno Cidade. Disponível em: <<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730497183643360.1073741825.579774888715591&type=3>> Acesso em 20 mar. 2013.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Avanço e Arrefecimento do Processo de Regularização Fundiária Dos Assentamentos Populares Do Recife. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade, 2004. **Anais...** Recife: IBDU, 2004.

TELLES, Marta. Projeto do novo Polo Jurídico do estado é apresentado à imprensa. **Diário de Pernambuco.** 13/04/2010 – 17h04. Disponível em <<http://www.old.diariodepernambuco.com.br/vidaurbana/nota.asp?materia=20100413170412>> Acesso em 03 maio 2015.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p.75-103.

VILARIÑO, Maria C. **Operação urbana:** a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ANEXOS

- A. SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – DELEGACIA EM PERNAMBUCO. Processo Nº 0480-09891/1979. **Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra.** Recife, 5 de outubro de 1979.
- B. RECIFE. **Lei Municipal Nº 17.645/2010.** Aprova o Plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor. Recife, 17 de setembro de 2010.
- C. RECIFE. **Lei Municipal Nº 17.714/2011.** Altera a Lei nº 17.645/2010 para revogação o § 2º Art. 5º que trata da execução das obras do parque público Beira Rio. Recife, 30 de maio de 2011.
- D. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Projeto de Lei Nº 022 /2012.** Modifica a Lei 17.645/2010. Encaminhado via Ofício Nº 426/2012 – GP de 19 de novembro de 2012. Do Prefeito do Recife ao Presidente da Câmara Municipal do Recife.
- E. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Ofício Nº 387 GAB/Prefeito ao Superintendente do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco.** Em 11 de outubro de 2012.
- F. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício Nº 362/2013-SPU/PE/MP ao Prefeito do Município do Recife.** Em 06 de fevereiro de 2013. Assunto: Ofício Nº 387 GAB/Prefeito de 11/10/2012.
- G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício Nº 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe.** Em 05 de Setembro de 2013. Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.
- H. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício Nº 3024/2013 – SPU/PE do Secretário de Habitação da Prefeitura do Recife.** Em 12 de Setembro de 2013. Assunto: Informações sobre o domínio da União na área correspondente à ZEIS Coque/Joana Bezerra.
- I. Registro das obras e ações votadas no Orçamento Participativo entre os anos 2002-2010, e 2012
- J. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Pedido de informação via Portal da Transparência** nº201300002330280 – data do pedido 25/02/2013 – data da resposta via e-mail 30/04/2013, via portal 09/07/2013.
- K. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Pedido de informação via Portal da Transparência** nº 201500060679993 – data do pedido 25/02/2015 – data da resposta via e-mail 03/03/2015, via portal 04/03/2015.

ANEXO A - SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. Recife, 5 de outubro de 1979.

COQUE



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Serviço do Patrimônio da União
Delegacia em Pernambuco
PROCESSO No. 0480-09891/1979

FLS. 47

Arquivado

CÓPIA AUTÊNTICA

CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO, da área denominada Coque/Joana Bezerra, situada no Bairro de São José, Município do Recife, Estado de Pernambuco, que entre si fazem como outorgante cedente, a União Federal, e como outorgado cessionário o Município do Recife, Estado de Pernambuco, conforme processo protocolado no Ministério da Fazenda sob o nº 0480-09891/79.

Aos cinco (05) dias do mês de outubro do ano de mil novecentos e setenta e nove (1979), na Delegacia do Serviço do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco, compareceram, partes entre si justas e contratadas, de um lado como outorgante cedente, a União Federal, representada neste ato, de acordo com o art. 14, inciso V, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, pelo Sr. Dr. Antonio Galvão Cavalcanti Filho, Procurador da Fazenda Nacional neste Estado, e, de outro lado, como outorgado cessionário o Município do Recife, Estado de Pernambuco, representado pelo Exmo. Sr. Prefeito da Cidade do Recife, Dr. Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho brasileiro, casado, residente e domiciliado à Rua Sergipe nº 31, Piedade, Jaboatão, C.P.F. nº 01844524-91, presentes também, as duas testemunhas de mim conhecidas e nomeadas no final do presente contrato. E na presença das mesmas testemunhas, foi pela outorgante cedente, por seu representante legal, dito o seguinte: CLÁUSULA PRIMEIRA - que a União Federal é senhora e legítima possuidora da área denominada Coque/Joana Bezerra, situada no Bairro de São José Município do Recife, Estado de Pernambuco, composta por terrenos a crescidos de marinha; CLÁUSULA SEGUNDA - que a aludida área assim, se descreve e caracteriza: Partindo-se do ponto 1 situada na interseção da linha Tronco Centro da Rede Ferroviária do Nordeste, com o eixo da Rua de São João, seguindo-se por esta Linha Tronco Centro, ao longo da Avenida Central, no sentido crescente da quilometragem, atinge-se a Ligação da mencionada Linha Tronco Centro com a Linha Tronco Sul e seguindo-se ao longo desta Ligação até atingir o ponto 2, situado na interseção da Rua Imperial com a mencionada Ligação; deste ponto seguindo-se ao longo da mesma Rua Imperial por uma distância de 490,16m no sentido crescente da numeração dos prédios até atingir o ponto 3, situado sobre o tabuleiro da ponte de Afogados; deste ponto seguindo-se por uma distância de 523,00m no sentido montante o leito do braço direito do Rio Capibaribe, atingindo-se sucessivamente os pontos 4,5,6,7,8,9,10,11 e 12 que .. distam entre si 252,79m, 153,08m, 262,20m, 214,67m, 108,16m, 129,02m e 159,67m respectivamente; deste ponto 12, seguindo-se por uma distância de 52,76m no sentido da divergência com o braço principal do Rio Capibaribe, se atingindo-se sucessivamente os pontos 13, 14 e 15, que distam entre si 897,79m e 475,03m respectivamente, e que estão situados no leito do braço principal do Rio Capibaribe.

ANEXO A - SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. Recife, 5 de outubro de 1979.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Serviço do Patrimônio da União
Delegacia em Pernambuco

FLS. 78

PROCESSO Nº 0480-9198/79

CÓPIA AUTÊNTICA

Capibaribe, no sentido jusante; deste ponto 15, que coincide com a direção da Rua São João e a 176,95m do ponto 1, inicial da presente descrição, ficando fechada através deste segmento o polígono da área considerada. Relação das coordenadas UTM realizadas na presente descrição: Ponto 1 (N-9.107.663m; E-292.249m); Ponto 2 (N-9.106.696m; E-290.800m); Ponto 3 (N-9.106.538m; E-290.336m); Ponto 4 (N-9.106.999m; E-290.089m); Ponto 5 (N-9.107.247m; E-290.040m); Ponto 6 (N-9.107.321m; E-289.906m); Ponto 7 (N-9.107.583m; E-289.898m); Ponto 8 (N-9.107.713m; E-289.995m); Ponto 9 (N-9.107.833m; E-290.173m); Ponto 10 (N-9.107.936m; E-290.206m); Ponto 11 (N-9.107.938m; E-290.335m); Ponto 12 (N-9.107.796m; E-290.408m); Ponto 13 (N-9.107.766m; E-291.000m); Ponto 14 (N-9.107.383m; E-291.812m); Ponto 15 (N-9.107.760m; E-292.101m); ÁREA: 134,00 ha. CLÁUSULA TERCEIRA - que a mencionada área se acha livre e desembaraçada de todos e quaisquer ônus judiciais ou extrajudiciais, hipoteca legal e ou convencional, ou ainda, qualquer outro ônus real, ressalvando-se, entretanto, a existência de terrenos ocupados por terceiros e ainda de terrenos regularmente aforados. CLÁUSULA QUARTA - que tendo em vista a autorização contida na Portaria nº 740, de 20 de setembro de 1979, publicada no Diário Oficial de 21 de setembro de 1979, abaixo transcrita é, com fundamento no art. 1º do Decreto-lei nº 178 de 16 de fevereiro de 1967, feita a cessão, sob o regime de aforamento, da área antes descrita e caracterizada, que se destina à execução de projeto urbanístico, não se incluindo, porém nessa cessão, os terrenos já aforados a terceiros, ficando assente em consequência, que caberá ao outorgado cessionário promover, querendo, e as suas despesas, as desapropriações necessárias, na forma da lei. CLÁUSULA QUINTA - que tornar-se-á nula a cessão de que trata o presente contrato, independentemente de ato especial, revertendo o imóvel ao Patrimônio da União Federal, sem direito do outorgado cessionário a qualquer indenização inclusive por benfeitorias realizadas, nos seguintes casos: a) - se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi destinada; b) - se houver inobservância do prazo previsto na Portaria autorizativa da cessão; c) - se ocorrer inadimplemento da cláusula deste contrato; CLÁUSULA SEXTA - que, finalmente, o outorgado cessionário deverá obter o prévio assentimento do Serviço do Patrimônio da União, para transmissão do domínio útil do terreno, sob pena de nulidade (D.L. nº 9.760/46, art. 102); Pelo outorgado cessionário, por intermédio de seu representante, ante as testemunhas presentes a este ato, foi dito que aceitava o presente contrato, em todos os seus termos e sob o regime estabelecido, para que produza os devidos efeitos jurídicos. PORTARIA Nº 740, de 20 de setembro de 1979.

ANEXO A - SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. Recife, 5 de outubro de 1979.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Serviço do Patrimônio da União
Delegacia em Pernambuco

FLS. 49

CÓPIA AUTÊNTICA

PROCESSO Nº 0480-09891/79

setembro de 1979 - Autoriza a Cessão sob o regime de Aforamento, do terreno que menciona, situado no Município do Recife, Estado de Pernambuco, o MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA usando da competência que lhe foi delegada pelo Decreto nº 83.843 de 14 de agosto de 1979 e tendo em vista o disposto no artigo 1º do Decreto-lei nº. 178, de 16 de fevereiro de 1967, RESOLVE: ART. 1º - Fica o Serviço do Patrimônio da União autorizado a promover a cessão, sob o regime de aforamento, ao Município de Recife, Estado de Pernambuco, do terreno de acréscidos de marinha com a área de 134,00 ha. (cento e trinta e quatro hectares), denominado Coque/Joana Bezerra, situado no Bairro de São José, naquele Município, de acordo com os elementos constantes do processo protocolizado no Ministério da Fazenda sob o nº 0480-09891, de 1979. ART. 2º - O terreno a que se refere o artigo 1º destina-se à execução do projeto urbanístico, no prazo de 5 (cinco) anos, a constar da data da assinatura do Contrato de Cessão, a lavrar-se em Livro Próprio do Serviço do Patrimônio da União. ART. 3º - Competirá ao Município do Recife, promover sob sua inteira responsabilidade, a desocupação da área, e, bem assim, responder judicial e extrajudicialmente por qualquer reivindicações que venham a ser invocadas por terceiros, objetivando o terreno referido no artigo 1º. ART. 4º - Ficará o cessionário isento do pagamento preço correspondente ao valor do domínio útil do terreno e dos respectivos foros, enquanto lhe estiver o mesmo aforado, bem como dos laudêmicos, nas transferências que vier a efetuar. ART. 5º - A cessão tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, e sem direito o cessionário a qualquer indenização, inclusive por benfeitorias realizadas, se ao terreno, no todo ou em parte, vier a ser dada destinação diversa da prevista no artigo 2º desta Portaria, se inobservado o prazo nele fixado ou, ainda, se ocorrer inadimplemento de cláusula contratual. ART. 6º - A presente Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. KARLOS RÍSCHBIETER. E assim, por se acharem ajustados e contratados assinam a União Federal, como outorgante cedente, e o Município do Recife, Estado de Pernambuco, como outorgado cessionário, através de seus representantes, juntamente com as testemunhas Luis Otávio de Melo Cavalcante, brasileiro, casado, advogado, residente e domiciliado à Rua Valdemar Basgal nº 316 nesta Cidade, C.P.F. nº 004094304-63, e Napoleão Ivo, brasileiro, casado, Engenheiro residente e domiciliado à Rua Gervásio Pires nº 436 apto 310 Boa Vista nesta Cidade, C.P.F. nº 000.403394-91, presentes a todo o ato depois de lido e achado conforme o presente instrumento, o qual é lavrado em Livro Próprio da Delegacia do Serviço do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco, valendo o mesmo como escritura pública, por força do art. 13 inciso VI do Decreto-Lei nº 147, de 1967, com a redação dada pelo art. 10 da Lei nº 5.421, de 25 de abril de

ANEXO A - SERVIÇO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento da área denominada Coque/Joana Bezerra. Recife, 5 de outubro de 1979.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
Serviço do Patrimônio da União
Delegacia em Pernambuco

FLS. ...

[Handwritten signature]

PROCESSO Nº 0480-09891/79

CÓPIA AUTÊNTICA

de abril de 1968. E eu, ARLINGTON SALES SANTOS, Chefe do Setor de Contratos e Certidões da S.C.6. da Delegacia do Serviço do Patrimônio da União em Pernambuco, lavrei o presente Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento. Confere com o original lavrado às fls. 40v/4lv, do Livro Próprio do Serviço do Patrimônio da União em Pernambuco. ASS. Antonio Galvão Cavalcante Filho, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Luis Otávio de Melo Cavalcante e Napoleão Ivo.

em tempo: o imóvel está situado do lado par da Av. Central

VISTO

19/10/79
ARLINGTON SALES SANTOS
Chefe de S.C. de S.C.C.
Reg. Profissional de n.º 2.200.777

Visto
Recife, 19 de Outubro de 1979
Napoleão Ivo
Delegado

REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS - 1.º OFÍCIO

Certifico que nesta data lancei o presente título no Protocolo n.º 1. C. e fls. 174 sob n.º 42644 tendo procedido a(s) e colatado(s) ato(s): 1.º 2-F0-R-1-20310-248 - *Carteira*

relacionados, todos matriculados sob n.º(s) 20310 respectivamente.

Dois (2) recios, em 24 de *Maio* de 1980

Maria do Monte R. Lima

Maria do Monte R. Lima
2.ª Substituta



[Handwritten mark]



Legislação Municipal do Recife

Lei Nº 17645

LEI Nº 17.645 /2010

Ementa: aprova o plano da operação urbana consorciada joana bezerra, define os objetivos da operação e cria o grupo gestor.

O povo da Cidade do Recife, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando à melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área do Joana Bezerra e, nos termos dos artigos 169 e seguintes do Plano Diretor da Cidade do Recife.

Parágrafo Único. O plano de intervenção e obras da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra consta do Anexo Único desta lei.

Art. 2º A Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra tem como objetivos:

- I - efetivar a urbanização e reurbanização da área que importará no pleno acesso à justiça e aos órgãos de acesso ao Judiciário;
- II - complementar o sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo;
- III - prover de Habitações de Interesse Social a população moradora da ZEIS Coque atingida pelas intervenções previstas no inciso III, § 1º artigo 5º desta lei;
- IV - promover a ocupação ordenada da região, com tratamento paisagístico, visando à valorização dos espaços de vivência e uso públicos;
- V - criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades das áreas inclusas no perímetro da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais;
- VI - estabelecer um mínimo de espaços por setor destinados à implementação de áreas verdes sob a forma de praças e/ou parques
- VII - lineares, além das áreas destinadas, na quadrícula das vias, à implantação de passeios públicos arborizados e ajardinados;
- VIII - promover a regularização fundiária da ZEIS Coque;
- IX - implementar programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente envolvida nesta Operação;
- X - implementar programa de reabilitação urbana para os imóveis da rua do Imperador Pedro II e entorno, diretamente afetados por esta Operação;

Parágrafo Único. Os imóveis que restarem ociosos em decorrência da migração de escritórios e serviços públicos para o setor jurídico da referida Operação Urbana deverão ser reabilitados e reocupados até a concessão do habite-se das novas edificações, sob pena de ocupação compulsória pelo Município.

Art. 3º Para a consecução dos objetivos desta lei fica autorizada a desafetação das vias públicas existentes nos limites da área da Operação Consorciada Joana Bezerra, bem como a realização de desapropriações.

Parágrafo Único. Havendo remanescente de área desapropriada e optando o Município pela alienação, esta deverá ser realizada na forma da legislação específica, e os recursos obtidos destinados à rubrica específica prevista no § 3º do artigo 5º desta lei.

Art. 4º Os investimentos necessários para implantação dos objetivos desta lei, inclusive para o pagamento das desapropriações e das obras necessárias, serão preferencialmente oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra.

Art. 5º Os empreendimentos e as atividades que se pretenderem instalar na área objeto da presente Operação Consorciada, com índice de potencial construtivo superior a 01 (um), só serão aprovados mediante a contrapartida para a consecução dos objetivos desta lei e do plano de intervenção e obras,

nos termos do inciso VI do art. 170 do Plano Diretor da Cidade do Recife.

§ 1º São obras prioritárias de urbanização, necessárias para implementação da Operação Urbana, sem exclusão de outras que poderão ser executadas pelo Município, as seguintes, detalhadas no Anexo Único desta lei:

- I - Urbanização das margens do Rio Capibaribe;
- II - Alargamento da Rua Cabo Eutrópio;
- III - Anel Viário;
- IV - Parque Público Beira Rio de uso comum do povo;
- V - Acesso à estação intermodal;
- VI - CEMEI - Centro Municipal de Educação Infantil
- VII - Centro Ambiental.

§ 2º A execução da obra prevista no inciso IV do parágrafo anterior caberá ao empreendimento voltado à Prestação Jurisdicional do Estado, sendo que a licença de construção só será expedida se a mesma estiver sido executada, ou garantido o pagamento do valor para sua execução.

§ 3º A Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras fica autorizada a receber, em rubrica específica, o pagamento de eventual valor de garantia especificado no parágrafo segundo deste artigo.

§ 4º A execução do Centro Municipal de Educação Infantil é de responsabilidade do Município.

§ 5º O Município para executar as obras referidas no § 1º poderá firmar convênios com outros Entes Federados ou com a iniciativa privada.

Art. 6º Todos os empreendimentos destinados a usos não residenciais inseridos no perímetro desta lei deverão prever, no mínimo, 01 (uma) vaga a cada 50 m² de área construída para estacionamento de automóveis.

§ 1º As disposições do caput não se aplicam à ZEIS Coque, devendo ser objeto de análise especial pelo órgão competente.

§ 2º As demais disposições específicas para a implantação de vagas de garagem deverão obedecer à legislação vigente até a data da publicação desta lei.

Art. 7º Para os empreendimentos do Setor Jurídico ficam definidos os índices urbanísticos abaixo e os que estão dispostos no plano de intervenção em anexo:

- I - coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5 (quatro e meio), mediante o pagamento da contrapartida, permanecendo o procedimento de cálculo da área de construção permitida na legislação em vigor;
- II - sem limite de Gabarito.

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

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

§ 3º Os projetos apresentados dentro do perímetro da área da referida Operação Urbana serão objeto de análise especial pelo órgão competente da Secretaria de Controle Desenvolvimento Urbano e Obras, e deverá ser instruído com parecer do Instituto Pelópidas Silveira - IPS.

§ 4º Os projetos apresentados para a área desta Operação Urbana Consorciada deverão ser analisados no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 5º Para os demais setores, os índices urbanísticos estão previstos no plano de intervenção e obras da Operação Consorciada Joana Bezerra.

Art. 8º As edificações existentes dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra poderão ser regularizadas, mediante análise especial do órgão competente da Secretaria de Controle Desenvolvimento Urbano e Obras, subsidiado com parecer do Instituto Pelópidas Silveira - IPS, desde que atendam ao disposto nesta lei.

Art. 9º Os empreendimentos a serem construídos na área da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, independente do impacto gerado, devem ser submetidos à Comissão de Controle Urbano (CCU) e Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), para análise dos requisitos previstos nesta lei.

Art. 10 Fica instituído o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, órgão de fiscalização e consulta, contando com a participação de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada, visando à definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana Consorciada.

§ 1º O Grupo de Gestão será composto de:

- a) 02 (dois) representantes do Instituto Pelópidas Silveira - IPS;
- b) 01 (um) representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais: Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras e Secretaria de Habitação;
- c) 01 (um) representante da URB Recife;
- d) 01 (um) representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos e 01 do Tribunal de Justiça de Pernambuco;
- e) 01 (um) representante da COMUL do Coque.

§ 2º O grupo gestor reunir-se-á ordinariamente em reunião semestral, e extraordinariamente, em qualquer tempo, a requerimento de 02 integrantes que o compõem.

Art. 11 Cabe ao Instituto Pelópidas Silveira - IPS, como coordenador da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, as seguintes atribuições:

- I - implementar o programa de intervenções para a efetivação desta Operação e definido no anexo único da presente lei;
- II - emitir parecer em todos os projetos apresentados ao Município que estiverem dentro da área delimitada para Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra;
- III - acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos para a Operação Urbana Consorciada;
- IV - propor a revisão dos objetivos e programas definidos na presente lei;
- V - coordenar o Grupo de Gestão definido no artigo 10 desta lei.

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

§ 2º Poderão ser requeridas manifestações específicas de outros órgãos públicos, como CTTU e CBTU, para subsidiar a análise dos projetos sob apresentados para aprovação ao IPS.

Art. 12 Serão considerados nulos todos os projetos aprovados e todos os alvarás expedidos para construção, desde que não estejam concluídas as fundações ou baldrames, em imóveis situados dentro dos perímetros da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra.

Art. 13 Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Recife, 17 de setembro de 2010.

JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO
 Prefeito do Recife
 Projeto de Lei nº 03/2010 do Poder Executivo

ANEXO ÚNICO
 (LEI Nº 17.645 DE 17 DE setembro DE 2010)

PLANO DE INTERVENÇÃO E OBRAS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA JOANA BEZERRA

1. DO PERÍMETRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

I - A área objeto da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra está delimitada e subdividida conforme coordenadas geográficas abaixo :

X	Y
290394,49744	9106411,56268
290323,20117	9106638,14948
290274,92413	9106716,96930
290200,36108	9106833,22699

290157,90393	9106911,39740
290162,60577	9107028,30737
290201,12402	9107119,00043
290295,93726	9107295,20349
290383,70075	9107446,34259
290468,92456	9107615,73816
290596,92407	9107808,80249
290676,74976	9107745,22797
290765,62158	9107723,62598
290853,49994	9107740,04852
291074,88483	9107733,15326
291175,80524	9107709,47797
291714,34149	9107397,48938
291865,33276	9107366,50281
291951,77936	9107403,16718
291991,22492	9107247,03229
291922,25751	9107199,74042
291797,13098	9107169,19781
291639,44971	9107172,74750
291484,76312	9107184,62952
291339,41132	9107187,08136
291216,29138	9107164,53381

291090,19159	9107116,78412
290973,64703	9107072,29529
290878,99731	9107021,66846
290809,90564	9106927,49945
290775,03980	9106834,81561
290877,99323	9106526,53027
290735,28778	9106474,43671
290584,21729	9106442,88123
290445,78253	9106428,01740
290394,49744	9106411,56268

Projeção Universal Transversa de Mercator. Sistema Geodésico Brasileiro - SIRGAS 2000 Meridiano Central: 33° W GR

2. DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES E OBRAS

II - A Operação Urbana Consorciada (OPUC) será realizada através das seguintes obras e intervenções:

a) desapropriações de imóveis privados e desafetação de áreas públicas para a realização das modificações e obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta lei;
a.1) compete à Empresa de Urbanização do Recife - URB a execução das desapropriações dos imóveis necessários a implantação da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, de forma judicial ou extrajudicial.

a.2) a desocupação de imóveis inclusive daqueles sob locação, quando atingidos pelas intervenções urbanísticas desta Operação Urbana Consorciada, deverá atentar para o direito de permanência desses moradores na região e, no caso de locatários, ao direito de acomodação em condições dignas até sua incorporação em Programas Sociais.

b) abertura de novas vias e adequação do sistema viário existente:

b.1) alargamento e conclusão da Rua Cabo Eutrópio a partir da Avenida Beira Rio até sua interligação com a Av. Sul, com os complementos viários necessários;

b.2) implantação de conexões às ruas transversais permeabilizando o acesso à ZEIS Coque;

b.3) implantação de complexo viário, com elevados, interligando o Terminal de Integração;

b.4) implantação do Anel Viário: Av. Beira Rio - braço morto do Rio Capibaribe, Vias nas duas margens do canal Ibiporá, Via paralela a Av. Agamenon Magalhães, Via paralela a Av. Beira Rio - Rio Capibaribe;

b.5) implantação de unidades de Habitação de Interesse Social - HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas intervenções previstas no inciso III, § 1º artigo 5º desta lei;

b.6) urbanização das margens do Rio Capibaribe, com implantação de áreas verdes e de espaços públicos de lazer;

b.7) implantação do Parque Beira Rio, nas margens do Rio Capibaribe, conforme projeto em desenvolvimento na URB Recife;

b.8) regularização fundiária da ZEIS Coque;

b.9) implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa

renda diretamente afetada por esta Operação;

- b.10) implementação de programa de reabilitação urbana para os imóveis da Rua do Imperador Pedro II e entorno diretamente afetados por esta Operação;
- b.11) relocação do Posto de Saúde existente e implantação de dois novos postos do PSF;
- b.12) implantação de dois novos CEMEI, nos moldes da legislação específica municipal;
- b.13) implantação de quadras poliesportivas integradas aos empreendimentos;
- b.14) implantação de um Centro de Referência Ambiental localizado entre a ponte Joaquim Cardoso e o Parque e o Parque Beira Rio, conforme projeto em desenvolvimento na URB Recife;
- b.15) implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos desta Operação Urbana Consorciada.

3.DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS

III - O perímetro que integra a referida Operação Urbana Consorciada se subdivide em cinco setores, conforme área definida no item 1, para os quais ficam estabelecidas as diretrizes abaixo:

c.) Para os lotes contidos no SETOR DE INTERESSE SOCIAL:

- c.1) adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos nesta lei e de acordo com Projeto de Urbanização;
- c.2) coeficiente de Aproveitamento Máximo: Igual a 2,0 para as Habitações de Interesse Social - HIS;
- c.3) coeficiente de Aproveitamento Máximo: Igual a 1,0 para os demais usos, podendo chegar a 3,0 mediante outorga;
- c.4) usos permitidos: todos os usos de interesse da comunidade local, inclusive usos incômodos, desde que respeitados os requisitos de instalação previstos em lei específica vigente, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos.
- c.5) recuos mínimos: Pode colar em todas as divisas até a altura de 7,50m desde que não ocupe mais de 70% do lote. Para abertura de vãos, afastar no mínimo 1,50m das divisas laterais e de fundos.
- c.6) gabarito: Livre
- c.7) exigência de vagas para veículos: análise especial pelo órgão competente

d) Para os lotes contidos no SETOR JURÍDICO

- d.1) adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade ao Terminal de Integração dentro dos melhoramentos previstos nesta lei e de acordo com Projeto Viário a ser desenvolvido;
- d.2) faixa de 4,00 m para as calçadas;
- d.3) usos permitidos: todos os usos de comércio e serviço, inclusive usos incômodos, desde que respeitados os requisitos de instalação previstos em lei específica vigente, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos;
- d.4) os prédios com mais de quatro pavimentos deverão ser erigidos sob pilotis garantindo-se a ocupação máxima de 30% sob a esplanada desde que destinadas ao uso condominial ou misto;
- d.5) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5 permanecendo o procedimento de cálculo da área de construção permitida da legislação em vigor;
- d.6) recuos mínimos do térreo ao terceiro pavimento:
 - d.6.1) frente = 5,00 m contados a partir do alinhamento fornecido pelo órgão competente;
 - d.6.2) lateral e fundos = Nulo até a altura de 7,5m;
- d.7) recuos mínimos acima do terceiro pavimento:
prevalece a legislação em vigor para o cálculo dos afastamentos, adotando-se como afastamentos iniciais frente 5,00, lateral e fundos 3,00;
- d.8) os imóveis que ficarem ociosos em decorrência da migração de escritórios e serviços para o Setor Jurídico da OPUC deverão ser reabilitados, recuperados e ocupados até a concessão do Habite-se ou Aceite-se dos novos empreendimentos, sob pena de ocupação compulsória pelo Município;
- d.9) gabarito: Livre

e.) Para os lotes contidos no SETOR DE TRANSPORTE:

- e.1) adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade ao Terminal de Integração dentro dos melhoramentos previstos nesta lei e de acordo com Projeto Viário a ser desenvolvido;
- e.2) usos permitidos: análise especial a critério do órgão competente, resguardados os interesses públicos de acessibilidade pedestre e transporte.
- e.3) os prédios com mais de quatro pavimentos deverão ser erigidos sob pilotis garantindo-se a ocupação máxima de 30% sob a esplanada desde que destinadas ao uso condominial e de comércio e serviço.
- e.4) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,5 permanecendo o procedimento de cálculo da área de construção permitida da legislação em vigor;
- e.5) recuos mínimos do térreo ao terceiro pavimento:
 - e.5.1) frente = 5,00 m contados a partir do alinhamento fornecido pelo órgão competente;

e.5.2) lateral e fundos = Nulo até a altura de 7,5m

e.6)recuos mínimos acima do terceiro pavimento: prevalece a legislação em vigor para o cálculo dos afastamentos, adotando-se como afastamentos iniciais frente 5,00, lateral e fundos 3,00;

e.7)os imóveis que ficarem ociosos em decorrência da migração de empresas, escritórios e serviços para o setor jurídico da OPUC deverão ser reabilitados, recuperados e ocupados até o habite-se dos novos empreendimentos sob pena de ocupação compulsória pelo município.

e.8)gabarito: Livre

f) Para os lotes contidos no SETOR DE LAZER:

f.1)adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos nesta lei e de acordo com Projeto dos Parques a serem desenvolvidos.;

f.2)coeficiente de aproveitamento máximo de 0,01;

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

f.4)recuos mínimos: pode colar em todas as divisas desde que não ocupe mais de 3% do lote. Para abertura de vãos, afastar no mínimo 1,50 m para as divisas laterais e de fundos;

f.5) gabarito: Livre.

4.DA CONTRAPARTIDA DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E SUBSOLO

IV - Fica o Poder Executivo autorizado a receber a contrapartida do potencial adicional de construção para os lotes contidos no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra, nos termos desta lei, para imóveis novos, reformas, ou legalizações.

V - Para os fins desta lei, entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, além do coeficiente um (1,0), mediante contrapartida.

VI - Para o uso do semi-enterrado e subsolo deverão ser observadas as disposições definidas na legislação vigente até a data da publicação da presente lei.

VII - A contrapartida do potencial adicional de construção e modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos será realizada através de aporte financeiro nos termos desta Lei.

5. DOS INCENTIVOS E DAS LIMITAÇÕES URBANÍSTICAS

VIII - Além das diretrizes específicas estabelecidas anteriormente e do pagamento da contrapartida, para a utilização dos benefícios previstos nesta lei, os proprietários de imóveis contidos no perímetro desta Operação Urbana Consorciada deverão doar ao Município a faixa destinada a alargamento de calçadas e vias mencionadas no Plano de Intervenção e Obras, recebendo como incentivo o acréscimo do dobro da área doada à área remanescente do imóvel, para fins de cálculo do potencial construtivo, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote.

IX - Todos os empreendimentos destinados a usos não residenciais inseridos no perímetro desta lei deverão prever, no mínimo, 1 (uma) vaga a cada 50 m² de área construída para estacionamento de automóveis, podendo estas se situarem em edifícios garagem localizados dentro do perímetro da OPUC.

XI - O cálculo de vagas para os usos habitacionais deverão ser submetidos à análise especial pelo Órgão Competente.

XII - As demais disposições específicas para a implantação de vagas de garagem deverão obedecer à legislação vigente até a data de publicação desta lei.

XIII - Expedido alvará para construção, o proponente deverá afixar placa detalhada com todos os dados do empreendimento no terreno, fazendo referência, em local visível, para conhecimento de todos, à Operação Urbana Consorciada Interligada Joana Bezerra.

XIV - Será permitida a Transferência do Direito de Construir dentro da área da Operação Urbana Consorciada desde que respeitada a área máxima de construção prevista para a operação como um todo, mediante pagamento da outorga acima prevista e análise especial do Instituto Pelópidas Silveira.

XV - As demais disposições deverão obedecer à legislação vigente.



Legislação Municipal do Recife

Lei Nº 17714

LEI Nº 17.714 /2011

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

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica revogado o § 2º do Art. 5º da Lei nº 17.645, de 17 de setembro de 2010.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Recife, 30 de Maio de 2011

JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO
Prefeito do Recife

Projeto de Lei nº 05/2011 Autoria do Poder Executivo

Fonte: Portal de Busca da Legislação Municipal do Recife - www.legiscidade.com.br



PREFEITURA DO RECIFE
Gabinete do Prefeito

Cais do Apolo, 925 – 9º Andar - Recife / Pernambuco – Fones – 81 – 3232-8117/8127 – FAX - 32328862 CEP 50030-903

Ofício nº 426 / 2012 – GP

19 de novembro de 2012.

Senhor Presidente,

Submeto à apreciação desta Egrégia Casa o Projeto de Lei,, reporto-me à **Lei nº 17.645**, de 17 de setembro de 2010, que aprovou o **Plano de Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra**, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através desta SCDUO, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando à melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área da Joana Bezerra, mais especificamente quanto aos empreendimentos do Setor Jurídico voltados à Prestação Jurisdicional do Estado para encaminhar-lhe a Minuta de Projeto de Lei com a seguinte ementa: MODIFICA A LEI 17.645/2010.

As modificações propostas são necessárias ao atendimento das necessidades dos empreendimentos implantados (Fórum Rodolfo Aureliano), em implantação (ESMAPE), ou a serem implantados (Sede do TJPE, OAB-PE e MPPE), com vistas à sua regularização e / ou aprovação das construções.

Razão pela qual, rogamos a Vossa Excelência seja o presente Projeto de Lei discutido, votado e aprovado **em regime de urgência** pelos nobres pares que compõe a Ilustre Câmara de Vereadores do Recife ante a relevância da matéria objeto de exposição.

Sendo o que se apresenta ao momento, renovamos os votos de consideração e estima.

Cordialmente,

Milton Coelho
 Prefeito do Recife em Exercício

Excelentíssimo Senhor
 Vereador Jurandir Liberal
 Presidente da Câmara Municipal do Recife



PREFEITURA DO RECIFE
Gabinete do Prefeito

Cais do Apolo, 925 – 9º Andar - Recife / Pernambuco – Fones – 81 – 3232-8117/8127 – FAX - 32328862 CEP 50030-903

PROJETO DE LEI Nº 022 / 2012.
Ementa: Modifica a Lei 17.645/2010.

Art. 1º. Os artigos da Lei 17.645/2010, abaixo discriminados, passam a ter a seguinte redação:

Art. 5º. Os empreendimentos e as atividades que se pretenderem instalar na área objeto da presente Operação Consorciada, com índice de potencial construtivo superior a 1 (um), só serão aprovados mediante a contrapartida para consecução dos objetivos desta lei e do plano de intervenção e obras, nos termos do inciso VI do art. 170 do Plano Diretor da Cidade do Recife, ressaltando-se os empreendimentos do Setor Jurídico voltados à Prestação Jurisdicional do Estado.

Art. 7º. Para os empreendimentos do Setor Jurídico ficam definidos os índices urbanísticos abaixo e os que estão dispostos no plano de intervenção em anexo:

I – coeficiente de aproveitamento máximo de 7,0 (sete);

II – sem limite de Gabarito.

§ 1º – Fica revogado

§ 2º – Fica revogado

§ 3º – Os projetos apresentados dentro do perímetro da área da referida Operação Urbana serão objeto de análise especial pelo órgão competente da Secretaria de Controle Desenvolvimento Urbano e Obras.

Art. 11.

§ 1º – Fica revogado.

§ 2º – Fica revogado.

Art. 12. Fica revogado.

Art. 2º. No Anexo Único, o item III, “d.5”, passa a ter a seguinte redação:

d.5) Coeficiente de aproveitamento: 7,00

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se os dispositivos em contrário.

Recife, 19 de novembro de 2012.

Milton Coelho
 Prefeito do Recife em Exercício

ANEXO E: PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Ofício Nº 387 GAB/Prefeito ao Superintendente do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco. 11 de outubro de 2012

PREFEITURA DO
RECIFE

15/10/12
Luziane
SERVIDOR

Ilmo. Sr. Superintendente Do Patrimônio da União no Estado em Pernambuco

Ref. Ofício nº 387 GAB/Prefeito

Recife, 11 outubro de 2012

O MUNÍCIPIO DO RECIFE, pessoa jurídica de direito publico interno, com sede a AV. Martin Luther King, nº 925, Cais do Apolo, nesta Capital, inscrito no CGC (MF) sob nº 10.565.000/0001-92, neste ato representado por seu Prefeito, JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO, brasileiro, casado, funcionário público, inscrito no CPF (MF) sob nº 221.025.314-49, identidade nº 1.711.967 SSP/PE, vem, à presença de V.SA., expor e requerer o seguinte:

Por iniciativa do executivo municipal foi editada a lei de nº 17.745/2010 alterada pela lei de nº 17.714/2010 que instituiu a *“Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura através da Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando à melhoria e transformação urbanísticas, sociais e ambientais na área denominada Joana Bezerra e nos termos do artigos 169 e seguintes do Plano Diretor da Cidade”*.

Em especifico, a mencionada Operação Urbana viabilizará a implementação de diversos projetos para edificação de equipamentos urbanos destinados a instalação de órgãos do Poder Judiciário de Pernambuco, Ministério Público de Pernambuco, Ordem dos Advogados do Brasil - Secção PE, além de prover Habitações de interesse social para a população moradora da ZEIS Coque, com a devida regularização fundiária, e ainda, garantiu estímulos para a execução de programas de uso diversificados de natureza econômico-social, urbanísticos e ambiental, em anexo a legislação pertinente.

Ilmo. Senhor Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves
Superintendente Regional do Patrimônio da União de Pernambuco
Avenida Antonio de Goes, s/n, Pina-Recife/PE

ANEXO E: PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Ofício Nº 387 GAB/Prefeito ao Superintendente do Patrimônio da União no Estado de Pernambuco. 11 de outubro de 2012


PREFEITURA DO
RECIFE

Anteriormente, em 05 de outubro de 1979 foi celebrado entre a União Federal e o Município do Recife CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO da área denominada Coque/ Joana Bezerra para fins de urbanização de toda localidade, situada no Bairro de São José, Município do Recife, com fundamento na Portaria de nº 740 de 20 de setembro de 1979 do MINISTÉRIO DO ESTADO DA FAZENDA e Registrado perante o 1º Registro Geral de Imóveis, sob o nº L-2- F-O-R-1- 20310/248, em 24 de março de 1980 .

Posteriormente, a celebração do referido CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO foi editada a lei nº 9.699 de 20 de setembro de 1985, Decreto nº 10.795 de 23 de setembro de 1985 e Decreto nº 24.273 de 24 de dezembro de 2008, todos, autorizam o Poder Público a desapropriar bens imóveis ou direitos reais existentes, com a finalidade de construção e instalação de prédios públicos destinados a abrigar órgãos que detenham funções essenciais à justiça.

Isto posto, com fundamento na legislação indicada, vem, o Município do Recife, através do seu Prefeito, requerer nos autos do processo de nº 0480-09891/1979, seja celebrado novo CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO GRATUITO da citada área, descrita e caracterizada, objeto da Portaria nº 740 de 20 de setembro de 1979.

Sendo que se apresenta o momento, renova a Vossa Senhoria protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,


João da Costa Bezerra Filho
Prefeito

Ilmo. Senhor Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves
Superintendente Regional do Patrimônio da União de Pernambuco
Avenida Antonio de Goes, s/n, Pina-Recife/PE

ANEXO F.SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 362/2013-SPU/PE/MP ao Prefeito do Município do Recife. Em 06 de fevereiro de 2013.
Assunto: Ofício N° 387 GAB/Prefeito de 11/10/2012.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, 820, 3º andar, 51010-000, Pina, Recife/PE
spupe@planejamento.gov.br - (81) 3327.1197

Ofício nº 362/2013-SPU/PE/MP

Recife, 06 de fevereiro de 2013.

A sua Excelência o Senhor
GERALDO JULIO MELLO FILHO
Prefeito do Município do Recife
Av. Cais do Apolo, 925 – 9º andar Recife/PE
CEP: 50.030-903

Assunto: Ofício nº 387 GAB/Prefeito de 11/10/2012 (PA nº 4078.019011-49)

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

1. Reportamo-nos ao imóvel de 134 ha situado no bairro de São José denominado Coque/Joana Bezerra, neste Município, que atualmente está cedido, em 05/10/1979, a essa Prefeitura com a finalidade de realizar um Projeto Urbanístico em 05 (cinco) anos.
2. No ofício em referência, o qual segue anexo, informa que acontecerá um conjunto de intervenções nesse imóvel inclusive edificações de instalações ao Poder Judiciário, Ministério Público e OAB, todos de Pernambuco.
3. Salientamos que o Contrato de Cessão sob forma de Aforamento em sua cláusula quarta não permite a sub-cessão.
4. Solicitamos que seja realizado um levantamento da área que não está utilizada pelo projeto *Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra*. Aproveitamos, também, para requerer a informação detalhada do referido projeto, por não constar tal informação atualizada nos autos do processo.
5. Para melhor análise da escolha do instrumento jurídico adequado diante do pleito faz-se necessário que nos sejam enviados os seguintes documentos:
 - Planta de situação georreferenciada (Datum SAD 69), na escala de 1:2000, da área total do imóvel conhecido como Coque/Joana Bezerra (134 ha), indicando a localização da área utilizada;
 - Planta de locação georreferenciada (Datum SAD 69), na escala de 1:200, com limites e confrontações, da área utilizada;
 - Memoriais descritivos da área total e da área utilizada.
6. As plantas e memoriais descritivos devem estar assinados por profissional competente e acompanhados da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART devidamente quitada.

ANEXO F.SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N°
362/2013-SPU/PE/MP ao Prefeito do Município do Recife. Em 06 de fevereiro de 2013.
Assunto: Ofício N° 387 GAB/Prefeito de 11/10/2012.

Fls. 2 do Ofício n° /387SPU/PE-MP, de 01 de Fevereiro de 2013

7. Em relação aos órgãos que estão interessados em se instalar em parte do imóvel conhecido como Coque/Joana Bezerra, após a informação da área adjacente não ocupada por essa Prefeitura, por gentileza, orientá-los a procurar esta Superintendência para verificarmos a viabilidade da cessão.
8. Ratificamos nossa elevada estima e consideração por Vossa Excelência.

Atenciosamente,



PAULO ROBERTO FERRARI LUCAS ALVES
Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco

ANEXO G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe. Em 05 de Setembro de 2013.
Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408

Recebido em 177
9/9/13

Barreto
CJ-2768847/SSP
PE

Ofício n.º 2924/2013 – SPU/PE

Recife, 05 de Setembro de 2013.

Ao Movimento Rede Coque (R) Existe
Movimento de Resistência da Comunidade Zeis COQUE
Rua Jacaraú, n.º 31, Coque Joana/Bezerra, Recife – PE.
CEP 50.080 - 380

Assunto: Resposta ao requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre a dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.

Referência: Processo Administrativo n.º 4078.019011-49

Prezados Senhores,

1. Por meio de pesquisa ao Processo Administrativo matriz do Loteamento "Ilha Joana Bezerra" (n.º 10480.009521/85 – 66) e do Processo Administrativo referente à área anterior ao Loteamento de n.º 10480.004936/86-15, antigo 14.784/42 (1.º e 2.º volumes) bem como nos Processos Administrativos n.º 4078.019011 – 49 e n.º 0514.000168/2002 – 50, e também por meio de busca no SIAPA (Sistema de Administração do Imóveis do Patrimônio da União), a área correspondente à Ilha Joana Bezerra possui 243 imóveis cadastrados no nosso banco de dados.
2. Outrossim, informamos ainda que em 1963, ocorreu a divisão do Loteamento "Ilha Joana Bezerra" entre ESTEVÃO CAVALCANTI de ALBUQUERQUE e TERRENOS e CONSTRUÇÕES S/A, quando 27/32 avos do dito Loteamento passou para este último e 5/32 avos restou a ESTEVÃO CAVALCANTI de ALBUQUERQUE, conforme Escritura Pública anexada ao respectivo processo administrativo.
3. Vale ressaltar que à medida que os lotes eram alienados, esta transação originava em nosso cadastro um novo Processo Administrativo individualizado e

ANEXO G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe. Em 05 de Setembro de 2013.
Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408



desmembrado do matriz. Contudo, algumas informações quanto à RESPONSABILIDADE podem estar defasadas, tendo em vista que os adquirentes podem não ter efetuados a devida transferência de titularidade (averbação de transferência), apresentando algumas discrepâncias com nossos cadastros.

4. Em Agosto de 1979, o Município do Recife requereu a cessão da área correspondente à Ilha Joana Bezerra, em razão de envolver “assunto de maior relevância social para a população do Recife.” Havia, já naquela época, registro de ocupação da área por população de baixa renda que demandava do Poder Público a atenção em regularizar a posse e trazer condições dignas de moradia, como foi fundamentado na exposição de motivos do pedido da edilidade.
5. Registre – se que existia conhecimento por parte da SPU/PE e do Município do Recife de relação jurídica com terceiros, sob regime de ocupação e aforamento, cabendo a Edilidade efetuar as desapropriações a sua expensas, se fosse o caso.
6. Após as formalidades de praxis, em 19/11/1979, lavrou – se o Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito da área denominada Coque/Ilha Joana Bezerra, situada no Bairro de São José, a favor do Município do Recife, Estado de Pernambuco, que entre si fazem como outorgante cedente, a União Federal, e como outorgado cessionário o Município do Recife, de área 134 hectares, cujo objeto da referida cessão é **a execução de projeto urbanístico**, não se incluindo na citada cessão os terrenos aforados a terceiros.
7. O indigitado Contrato foi registrado no Primeiro RGI, matrícula 20.310, em março de 1980.

ANEXO G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe. Em 05 de Setembro de 2013.
Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408

8. Após a Cessão, ocorreu ampliação da comunidade Coque/Joana Bezerra, assim como a instalação de prédios públicos sem consulta e anuência desta Superintendência, inobstante o indicado Contrato (cláusula sexta) exigir o ASSINTE deste órgão.

9. Em outubro de 2012, baseando – se em novel legislação municipal, o Município do Recife REQUEREU NOVO CONTRATO DE CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO GRATUITO à SPU/PE e esta, por meio do ofício n.º 362/2013, respondeu fazendo uma série de exigências para o atendimento do pleito e salientando que “em relação aos órgãos que estão interessados em se instalar em parte do imóvel conhecido como Coque/Joana Bezerra, após a informação da área adjacente não ocupada por essa Prefeitura, por gentileza, orientá – los a procurar esta Superintendência para verificarmos a viabilidade da cessão.”

10. Em 20 de agosto de 2013, a SPU/PE reiterou os termos do ofício n.º 362/2013 e solicitou esclarecimentos (ofício n.º 2.693/2013) ao Município do Recife sobre “a existência de qualquer documento que dê direito a posse ou autorize qualquer construção em favor dos órgãos Jurídicos Ministério Público, OAB e outros, bem como esclareça se chegou a celebrar algum acordo com alguma das pessoas jurídicas mencionadas no Ofício n.º 387/GAB/Prefeito.” Até o momento não houve resposta do Município do Recife.

11. O Processo administrativo n.º 4078.019011 – 49 está sendo encaminhado à Consultoria Jurídica da AGU/PE para análise das questões jurídicas e fáticas emanadas do Contrato de Cessão sob regime de Aforamento Gratuito e qual o respaldo jurídico para proteger o direito à moradia da comunidade de baixa renda identificada como COQUE/JOANA BEZERRA.

ANEXO G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe. Em 05 de Setembro de 2013.
Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408



12. A União, por intermédio da SPU/PE, está procedendo à busca em sua base cartográfica para localizar e indicar áreas disponíveis próximas à comunidade COQUE/JOANA BEZERRA, para serem utilizadas em possíveis alocações das famílias que estão sob procedimento de desapropriação do Governo do Estado de Pernambuco, caso o projeto de mobilidade/viário Joana Bezerra não seja modificado e tenha a necessidade de desapropriar a respectiva área.

13. De acordo com o material recebido por este órgão sobre a IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO JOANA BEZERRA, as áreas objetos de desapropriação são:

- * ÁREA 1: QUADRA 27; LOTES 6, 7 E 8;
- * ÁREA 2: QUADRA 26; LOTES 6, 7, 8, 9, 10, 16 E 17;
- * ÁREA 3: QUADRA 41; LOTES 18 E 19.
- * ÁREA 4: QUADRA 41; LOTES 1, 2, 3 E 4

14. Em nosso banco de dados (SIAPA), temos os seguintes cadastros:

<u>RIP</u>	<u>QUADRA</u>	<u>LOTE</u>	<u>RESPONSÁVEL</u>
25310005920-59	27	8	NILTON PEIXOTO DE ANDRADE
25310006415-21	41	18 e 19	ESTEVÃO CAVALCANTI ALBUQUERQUE
25310006524-85	26	7	JOAQUIM DO REGO CAVALCANTI
25310011191-60	26	10	IMÓVEL CANCELADO-MOTIVO DESCONHECIDO MIGRAÇÃO
25310011299-80	26	16	JOÃO MARTINS DE ALMEIDA CAMPOS
25310012171-70	26	6	EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE
25310017407-10	27	6	ROBERTO JOSÉ BRITO ARCOVERDE
25310026895-56	26	8	IMÓVEL CANCELADO-MOTIVO DESCONHECIDO MIGRAÇÃO

ANEXO G. SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. Ofício N° 2924/2013 – SPU/PE ao Movimento Rede Coque (R)Existe. Em 05 de Setembro de 2013.
Assunto: Resposta do requerimento protocolado em 19 de Agosto de 2013, sobre dominialidade da Ilha Joana Bezerra/Coque.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408

25310031108-70	27	7	TERRENOS E CONSTRUÇÕES S/A
25310032914-83	26	17	TERRENOS E CONSTRUÇÕES S/A
25310006415-21	41	1,2,3 4	NILTON PEIXOTO DE ANDRADE

15. Esses lotes estão na área cedida para a Prefeitura do Recife em 1979, que assumiu, por força de contrato, a obrigação de indenizá – los, se fosse o caso.

16. Como acima referido, a SPU/PE está estudando, contando com sua assessoria jurídica da AGU, os instrumentos jurídicos que possam ser utilizados a favor dos moradores do Coque e os meios de garantir seus direitos, coadunados com a demanda por melhoramentos no aspecto viário da cidade.

Atenciosamente,


PAULO ROBERTO FERRARI LUCAS ALVES
Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco
tmsa/SPU/PE



ANEXO H: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício N° 3024/2013 – SPU/PE do Secretário de Habitação da Prefeitura do Recife.** 12 de Setembro de 2013.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria do Patrimônio da União
Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco
Av. Antônio de Góes, n.º 820, bairro Pina, 50.010 – 000, Recife/PE.
grpupe@planejamento.gov.br – (81) 3327.1408



Ofício n.º 3024/2013 – SPU/PE

Recife, 12 de Setembro de 2013.

Ao Senhor

Eduardo Jackson dos Santos Granja

Secretário de Habitação

Secretaria de Habitação

5º andar – Prefeitura do Recife

Av. Cais do Apolo, 925, Bairro do Recife, Recife / PE

CEP: 50030-903 Fone: (81) 3355-8710/8515/9403

Prefeitura do Recife - Sec. de Adm. e Gestão do Passado
Supervisão de Protocolo
Márcio Ferreira Pinto - Matr. 21 453-0
Data: 3 SET. 2013.

U.º 00 00

Assunto: Informações sobre o domínio da União na área correspondente à ZEIS Coque/Joana Bezerra

Referência: Processo Administrativo n.º 4078.019011-49.

1. Em Agosto de 1979, o Município do Recife requereu a cessão da área correspondente à Ilha Joana Bezerra, em razão de envolver “assunto de maior relevância social para a população do Recife.” Havia, já naquela época, registro de ocupação da área por população de baixa renda que demandava do Poder Público a atenção em regularizar a posse e trazer condições dignas de moradia, como foi fundamentado na exposição de motivos do pedido da edilidade.

2. Registre-se que existia conhecimento por parte da SPU/PE e do Município do Recife de relação jurídica com terceiros, sob regime de ocupação e aforamento, portanto estas áreas foram expressamente excluídas do contrato de cessão, cabendo à Edilidade, com seus recursos, efetuar as desapropriações necessárias.

ANEXO H: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício N° 3024/2013 – SPU/PE do Secretário de Habitação da Prefeitura do Recife.** 12 de Setembro de 2013.

Fls. 2 do Ofício n° 3024/2013 - SPU/PE-MP



3. Após as formalidades de praxis, em 19/11/1979, lavrou-se o Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento Gratuito da área denominada Coque/Ilha Joana Bezerra, situada no Bairro de São José, a favor do Município do Recife, Estado de Pernambuco, que entre si celebraram como outorgante cedente, a União Federal, e como outorgado cessionário, o Município do Recife, de área 134 hectares, cujo objeto da referida cessão foi **a execução de projeto urbanístico**, não se incluindo na citada cessão os terrenos aforados a terceiros.

4. O indigitado Contrato foi registrado no Primeiro RGI, matrícula 20.310, em março de 1980.

5. Após a Cessão, ocorreu ampliação da comunidade Coque/Joana Bezerra, assim como a instalação de prédios públicos sem consulta e anuência desta Superintendência, inobstante o indicado Contrato (cláusula sexta) a exigir.

6. É notório que o Estado de Pernambuco e o Município do Recife têm feito intervenções urbanísticas, tais como a IMPLANTAÇÃO DO VIÁRIO JOANA BEZERRA – PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÕES, com o objetivo de melhorar a mobilidade na capital pernambucana, e para isso têm sido encaminhados processos de desapropriação contra as famílias que ocupam a área da Comunidade Coque projetada para o indicado viário e outras obras.

7. A obra pública em construção é de indiscutível necessidade para nossa Cidade, contudo, a Comunidade está reagindo sobremaneira à forma como estão sendo conduzidas tais desapropriações, especialmente por não levar em consideração o aspecto dominial ou de propriedade das famílias que se estabeleceram de forma mansa e pacífica desde a década de 1970/80, na medida em que estão sendo indenizadas apenas as acessões físicas e suas tipologias (taipa, alvenaria etc).

8. Contudo, como a União é a proprietária da área em questão e cedente do domínio útil ao Município do Recife, vem esclarecer os seguintes pontos:

8.1. Quando da lavratura do Contrato de Cessão sob regime de Aforamento gratuito em 1979 a favor do Município, inobstante o objeto do mesmo ter um caráter

Fis. 3 do Ofício n° 3024/2013 - SPU/PE-MP



genérico (CLÁUSULA QUARTA – destina – se à EXECUÇÃO DE PROJETO URBANÍSTICO, não se incluindo, porém nessa cessão, os terrenos já aforados a terceiros e ficando a expensas da edilidade as desapropriações necessárias), o Município, à época, identificou a existência de terrenos da União ocupados por população de baixa renda, (sic) em péssimas condições de sobrevivência, necessitando de inadiáveis providências voltadas à implantação de infra-estrutura física e a produção de serviços sociais básicos. Evidenciando-se a prioridade esposada no pedido inicial do Município do Recife.

8.2. Sob o aspecto legal, as famílias eventualmente atingidas pelas necessárias desapropriações possuem o direito de propriedade sobre o domínio útil. Primeiro, o Decreto-Lei n.º 9.760/1946 (art. 103, IV) determina a extinção do aforamento em caso de abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União. Segundo, supondo que haja aforamento em nome de terceiros, a mesma lógica se aplica para o cancelamento por ABANDONO. Obedecendo às diretrizes constitucionais, a União, ao ter o domínio pleno da propriedade, com a existência de comunidade de baixa renda, atua no sentido de proceder à regularização fundiária, beneficiando a comunidade.

8.3. A partir de uma avaliação preliminar, é possível considerar que a grande maioria dos ocupantes da Comunidade COQUE preenche os requisitos legais que lhe garantiriam o direito à Concessão de Uso Especial para fins de moradia (CUÊM), conforme preconizado no art. 1.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Sendo assim, aqueles moradores devem ser considerados detentores desse direito sobre a área, mesmo que não possuam a titulação correspondente registrada em cartório.

ANEXO H: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM PERNAMBUCO. **Ofício N° 3024/2013 – SPU/PE do Secretário de Habitação da Prefeitura do Recife.** 12 de Setembro de 2013.

Fls. 4 do Ofício n° 3024/2013 - SPU/PE-MP

8.4. A Lei n.º 11.481/2007 deu nova redação a vários dispositivos da Legislação do Patrimônio da União, ao Código Civil e à Lei de Registros Públicos, prevendo medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, tais como a elevação da CUEM e a da CDRU a direito de propriedade ou direito real (art. 1.225 do CC/02) e como direito de garantia (objeto de hipoteca, art.1.473 do CC/02), o que demonstra que as áreas objeto de desapropriação devem ser contempladas com indenizações justas e que levem em conta, além das benfeitorias, o valor de avaliação do domínio útil.

9. Nesse contexto, a SPU/PE está tomando as providências administrativas para garantir o direito de moradia à Comunidade Coque, nos moldes da Lei 11.481/2007 e 11.977/09, utilizando-se de instrumentos de regularização fundiária de interesse social.

10. Por oportuno, a SPU/PE roga para que, com a devolução do imóvel da OAB/PE, possa ser feito um novo traçado para a obra viária, reduzindo a incidência de demolições de residências ao mínimo necessário.

11. Por todo o exposto, considerando a legislação aplicável, a SPU/PE informa a Vossa Senhoria que a “Comunidade Tradicional do Coque” é legítima detentora do domínio útil dos imóveis da União nos quais habitam, a despeito de ainda não titulados, porquanto mero ato administrativo declaratório e não constitutivo, portanto, o valor das indenizações de seus imóveis deve, por direito e por justiça, levar em consideração, além das benfeitorias, o valor equivalente a 83% (oitenta e três por cento) do valor atualizado do terreno, sob pena da SPU/PE ser obrigada a providenciar a emissão de portaria de interesse do serviço público da área, nos molde do parágrafo único do art. 5.º do Decreto – Lei n.º 2.398/87, bloqueando a matrícula, com a possível suspensão das obras em curso.

Atenciosamente,



PAULO ROBERTO FERRARI LUCAS ALVES
Superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco

tmsa/SPU/PE

ANEXO I: Votações para obras / ações do Orçamento Participativo de 2002-2010 e 2012.

Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, apresentado na ocasião do III Workshop Internacional de Desenho Urbano promovido pelo AA/UFPE em julho de 2013



III WORKSHOP INTERNACIONAL DE DESENHO URBANO MCMV: Habitação Social e Intervenção Urbana

PONTO DE CULTURA ESPAÇO LIVRE DO COQUE

Fundado em 30 de outubro de 2010, Sede Provisória Av. Central, 42, Coque, Bairro de São José, Recife-PE, CEP 50090-700- pcelcoque@hotmail.com

VOTAÇÃO DAS OBRAS / AÇÕES DA MICRO REGIÃO 1.3 DE 2002 A 2010					
Nº	AÇÕES	ANO	VOTO	LUGAR	TEMA
01	RUA IBIPORÁ	2002	403	1º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
02	RUA ARAÇÁ	2002	35	3º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
03	PRAÇA DA RUA BRAÇO DO NORTE	2003	442	1º	REVITALIZAÇÃO
04	MORADIA PARA RUA IBIPORÁ	2003	403	2º	CONSTRUÇÃO DE MORADIAS
05	MORADIA PARA AREINHA	2003	308	3º	CONSTRUÇÃO DE MORADIAS
06	RUA JACARAÚ	2003	50	4º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
07	RUA INCONFIDÊNCIA	2003			PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
08	2ª TRAVESSA DA RUA DO CAMPO	2005	174	6º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
09	RUA TAQUARITUBA	2005	71	7º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
10	RUA ITAJUIPE	2007	329	1º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
11	CAMPO DO COQUE	2007	266	2º	RECUPERAÇÃO/ALAMB/ARQUIB
12	RUA BRASILÂNDIA	2007	212	3º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
13	QUADRA DE FUTSAL/ESC. N. MAN.	2007	198	4º	CONSTRUÇÃO
14	RUA G	2007	187	5º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
15	RUA B	2008	342	2º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
16	RUA C	2008	269	3º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
17	RUA CONCHAL	2008	211	5º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
18	RUA A	2008	96	7º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
19	CENTRO SOCIAL DA JUVENTUDE	2008	76	10º	IMPLANTAÇÃO
20	POLICLINICA DA JOANA BEZERRA	2009	778	1º	IMPLANTAÇÃO
21	CENTRO DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	2009	277	3º	IMPLANTAÇÃO
22	RUA JOÃO TEXEIRA COSTA	2009	224	4º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
23	RUA MARTIN LUTHER KING	2009	214	5º	CONTINUAÇÃO
24	3ª TRAVESSA DA RUA DO CAMPO	2009	100	8º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
25	TRAVESSAS DA RUA IBIPORÁ; JARAGUARI, ARAÇÁ, JANSEN, JACARAÚ; ROSÁRIO DO CATETE, BARELÂNDIA E JARDINÉSIA.	2010	1º	379	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
26	CANAL DA RUA NOVA AURORA	2010	4º	246	REQUALIFICAÇÃO
27	SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO DO COQUE	2010	5º	239	IMPLANTAÇÃO
28	HABITACIONAL ESPÓLIO ESTEVINHO	2010	7º	193	CONSTRUÇÃO
29	RUA I	2010	8º	110	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM



04

PONTO DE CULTURA ESPAÇO LIVRE DO COQUE

Fundado em 30 de outubro de 2010, Sede Provisória Av. Central, 42, Coque, Bairro de São José, Recife-PE, CEP 50090-700- pcelcoque@hotmail.com

VOTAÇÃO DAS OBRAS / AÇÕES DA MICRO REGIÃO 1.2 DE 2002 A 2010					
Nº	AÇÕES	ANO	VOTO	LUGAR	TEMA
02	PSF NA RUA CABO EUTRÓPIO	2007	356	1º	IMPLANTAÇÃO
03	RUA FB	2007	202	2º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
04	TRAVESSA DA SÁ LEITÃO	2007	171	4º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
05	CASAS PARA A COMUNIDADE DE JOÃO PAULO II / PAPELÃO	2007	161	5º	CONSTRUÇÃO
06	TRAVESSA DA BELA VISTA	2007	91	8º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
07	CRECHE DA REALEZA	2008	121	4º	CONSTRUÇÃO
08	TRAVESSA DA SÁ LEITÃO	2008	95	6º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
09	2ª TRAVESSA DA RUA JOANA BEZERRA	2008	49	10º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
10	CRECHE DA REALEZA	2009	213	2º	CONSTRUÇÃO
11	QUADRA POLIESPORTIVA /EM FRENTE/ESC. NSA. S. CARMO	2009	194	3º	CONSTRUÇÃO
12	TRAVESSA DA SÁ LEITÃO	2009	164	4º	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
13	ÁREA DE LAZER EMBAIXO DO VIADUTO CAPITÃO TEMUDO	2009	127	5º	CONSTRUÇÃO
14	CRECHE PARA COMUNIDADE JOÃO PAULO II	2009	87	6º	CONSTRUÇÃO
15	ÁREA DE LAZER E ESPORTE NA JOÃO PAULO II	2010	339	2º	CONSTRUÇÃO
16	COMUNIDADE JOÃO PAULO II	2010	128	5º	URBANIZAÇÃO
17	ÁREA DE LAZER E ESPORTE NA REALEZA	2010	105	6º	CONSTRUÇÃO
18	ÁREA DE LAZER NO CONJUNTO FERNANDINHO	2010	55	9º	CONSTRUÇÃO
19	RUA NANTES	2010	51	10º	CONSTRUÇÃO

05

ANEXO I: Votações para obras / ações do Orçamento Participativo de 2002-2010 e 2012.

Fonte: Instituto Pelópidas Silveira, apresentado na ocasião do III Workshop Internacional de Desenho Urbano promovido pelo AA/UFPE em julho de 2013

2012

Página: 1
Data: 27/09/2012
PREFEITURA DO RECIFE



VOTAÇÕES PARA OBRAS / AÇÕES - MICRO 1.3 - 2012

Micro: 1.3	DATA	PARTICIPANTES	VOTANTES	VALIDOS	NULOS
PL-14 LOCAL CAMPINHO DOS COELHOS	23/07/2012	94	88	66	20
PL-17 LOCAL ACADEMIA DA CIDADE DO COQUE	24/07/2012	425	425	244	181
TOTAL URNA ELETRÔNICA				304	
TOTAL INTERNET				1	

TOTAL VOTOS VOTADOS	VOTOS PL-14	VOTOS PL-17	VOTOS URNAS	VOTOS INTERNET	TEMA	ORNAÇÃO
200	3	137	60	3	HABITAÇÃO	HABITAÇÃO PARA ESPOLDO ESTEVINHO - JOANA BEZERRA
113	61	0	52	0	SANEAMENTO BÁSICO	IMPLANTAÇÃO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA ÁREA CONSOLIDADA E RECUPERAÇÃO NA ÁREA DO PROMOURAR - COELHOS
398	23	0	63	3	LAZER / ESPORTES	REQUALIFICAÇÃO DO CAMPINHO DOS COELHOS
104	0	61	43	4	TRABALHO E RENDA	IMPLANTAÇÃO DE UM CENTRO DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES PARA JOVENS E ADULTOS - JOANA BEZERRA
88	0	73	14	5	CULTURA	CONSTRUÇÃO DE UM CENTRO CULTURAL AO LADO DO CAMPO DE FUTEBOL DA AVENIDA MARTIN LUTHER KING - JOANA BEZERRA
73	1	53	19		PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	RUA ASSEMBLEIA DE DEUS - JOANA BEZERRA
61	1	60			LAZER / ESPORTES	CONSTRUÇÃO DE UMA PRAÇINHA EM FRENTE AO PSF BRILHO PERAMBUCANO (NA RUA MIRANDÓPOLIS COM GUARAPIRAMA) - JOANA BEZERRA
43	0	29	14		PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	DRENAGEM DO MINI CAMPO DA ACADEMIA DA CIDADE DO COQUE
42	29	0	3		CULTURA	IMPLANTAÇÃO DE POLO MÍDIO DOS CICLOS CULTURAIS (CARNAVAL, SÃO JOÃO E NATAL) NOS COELHOS
39	0	23	16		SANEAMENTO BÁSICO	ESGOTAMENTO SANITÁRIO JOANA BEZERRA
21	0	21			TRABALHO E RENDA	IMPLANTAÇÃO DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES PARA VILA BRASIL
14	1	13			LAZER / ESPORTES	IMPLANTAÇÃO DE PISTA DE SKATE NA ACADEMIA DA

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Acompanhe seu Pedido de Informação

30/07/2015 15:59:07

Protocolo: 2013.00002.33.028.0

Solicitante: Leonardo Antônio Cisneiros Arrais

Data do pedido: 25/02/2013 09:08:53

Motivo: Outros

Descrição do pedido: Gostaria de receber os seguintes documentos, preferencialmente em versão digital: 1. ata das audiências públicas sobre a operação urbana Joana Bezerra - Pólo Jurídico 2. Estudo de Impacto de Vizinhança da respectiva operação urbana

Enviou arquivo complementar: não

Situação	Recurso	Data	Resposta
Em processamento	Não	25/02/2013 09:08:53	
Respondido	Não	09/07/2013 13:23:23	<p> A solicitação desta informação foi encaminhada ao Instituto Pelópidas Silveira e a resposta ao internauta foi enviada em 01 de maio de 2013, com o seguinte teor: "Com relação às informações solicitadas, informamos que não foram realizadas audiências públicas nem Estudos de Impacto de Vizinhança da referida Operação Urbana. Ressaltamos que, considerando o não início da mesma no prazo de 2 anos a contar da publicação da Lei que a instituiu em 2010, o então Executivo Municipal solicitou, no final de 2012, a sua republicação COM alterações substanciais de seu teor. O novo texto, porém, não foi apreciado pela Câmara Municipal antes do final da Legislatura anterior. Portanto, de modo a dar continuidade no assunto em consonância com a complexidade e a atenção que o tema requer, o Executivo Municipal está analisando algumas questões de forma e conteúdo do último texto proposto, devendo se posicionar sobre o assunto em momento oportuno". </p> <p> Atenciosamente, Evelyne Labanca - Instituto Pelópidas Silveira - PCR </p>



PEDIDO DE INFORMAÇÃO N. 201500060679993

RESPOSTA:

Instituto da Cidade do Recife Eng. Pelópidas Silveira

Descrição do Pedido: Listagem de todos os planos, projetos especiais, operações urbanas, propostas de manifestação de interesse, etc., em vigor ou em estudo/análise, referentes aos bairros Ilha Joana Bezerra, Cabanga, Santo Antônio, São José (Ilha de Antônio Vaz).

Solicitante: Raquel Ludermir Bernardino

Em atendimento à solicitação da requerente, apresentamos a listagem abaixo:

1. **PROPOSTAS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE (QUANTIDADE: 01)**
 - a. Operação Urbana Consorciada – Região denominada Joana Bezerra, São José e adjacências, na Cidade do Recife. Órgão responsável: Comitê Gestor do Programa Municipal de PPP – CGPR. Status: Em discussão interna – Proposta ainda não respondida.
2. **OPERAÇÕES URBANAS (QUANTIDADE: NÃO HÁ)**
3. **PLANOS E PROJETOS (QUANTIDADE: 02)**
 - a. Plano de Consolidação da ZEIS Coque e seu Entorno Imediato. Órgão responsável: Secretaria de Projetos Especiais. Status: A ser licitado.
 - b. Plano Específico para as áreas do Cabanga, Cais José Estelita e Cais de Santa Rita. Órgão responsável: Instituto da Cidade do Recife Eng. Pelópidas Silveira. Status: Em discussão no Conselho da Cidade.